



**ASPEK HUKUM KEGIATAN PROMOSI ROKOK DAN  
TANGGUNG JAWABNYA TERHADAP KONSUMEN**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**WIWIN MUCHTAR WIYONO**

**NIM. B.4A.098.102**

**PEMBIMBING :**

**PROF. DR. SRI REDJEKI HARTONO, SH**

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2002**

ASPEK HUKUM KEGIATAN PROMOSI ROKOK DAN  
TANGGUNG JAWABNYA TERHADAP KONSUMEN

Disusun Oleh :

Wiwin Muchtar Wiyono

NIM. B. 4A. 098. 102

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

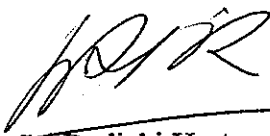
Pada tanggal .....

Tesis ini telah diterima

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar

Magister Ilmu Hukum


Pembimbing,



Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH  
NIP. 130 368 053



Mengetahui Ketua Program  
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH  
NIP. 130 350 519

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaanirrohim.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena dengan Rahmat dan ijin Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini dengan judul : **Aspek Hukum Kegiatan Promosi Rokok Dan Tanggung Jawabnya Terhadap Konsumen.**

Penyusunan tesisi ini dilaksanakan dalam rangka memnuhi persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu dengan telah selesainya penyusunan tesis ini, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH selaku pembimbing utama, yang telah memberikan bimbingan, masukan-masukan dan arahan selama proses penyusunan tesis ini. Integritas beliau sebagai ilmuwan dan keikhlasannya telah memberikan arti dan kesan khusus bagi penulis.

Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Wijayakusuma, Bapak Prof. Dr. H. Iswanto, SH.  
Yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan program Magister Ilmu Hukum.

2. Ketua dan Bendahara Yawiku yang telah membantu secara finansii kepada penulis untuk menyelesaikan studi program Magister Ilmu Hukum.
3. Dekan, para dosen dan staf administrasi Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma yang telah memberikan motivasi dan perhatian kepada penulis selama mengikuti pendidikan.
4. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
5. Sekretaris program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Bapak Budiharto, SH. MS. sekaligus selaku pembimbing pembantu yang telah memberikan bimbingan, masukkan-masukkan dan arahan selama proses penyusunan tesis ini.
6. Para Guru Besar dan staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro atas ilmu yang telah diberikannya selama penulis mengikuti perkuliahan.
7. Ketua Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Ibu Dra. Indah Sukmaningsih, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian di YLKI Jakarta.
8. Para pelaku periklanan yang telah memberikan informasi demi kelengkapan data penulis.
9. Ketua TAGNPMM (Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok), Bapak Tulus Abadi, SH sekaligus Kepala Bagian

Humas di YLKI Jakarta yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan wawancara dengan penulis.

10. Staff Pusat Dokumen dan Informasi (Pusdokinfo) YLKI, Ibu Nunung yang telah banyak membantu dalam hal pencarian data dan informasi masalah tesis penulis.
11. Para staf administrasi program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang.
12. Rekan-rekan Angkatan XVII, teman berdiskusi dan bekerjasama dalam menimba ilmu pengetahuan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Terima kasih dari lubuk hati yang paling dalam kepada ibunda serta kakak-kakak dan adik-adik atas doa-doa dan nasehat-nasehatnya serta dorongan kepada penulis selama mengikuti pendidikan.

Akhirnya terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada suamiku tersayang Kusmartadhi dan anak-anakku tercinta Dindy, Dimas dan Rara yang selalu mendampingi penulis dalam suka maupun duka sehingga menjadi pendorong semangat bagi penulis selama menempuh program studi ini.

Terakhir kata, mudah-mudahan tulisan ini dapat memberikan manfaat dan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Semarang, Juli 2002

Penulis

## RINGKASAN

Tesis yang berjudul ASPEK HUKUM KEGIATAN PROMOSI ROKOK DAN TANGGUNG JAWABNYA TERHADAP KONSUMEN, pada dasarnya membahas tentang promosi/iklan rokok yang tidak etis dan bahkan melanggar hukum. Antara lain adanya penyimpangan ketentuan jam tayang di televisi, anjuran pemerintah tentang peringatan kesehatan serta aturan main dalam pembuatan iklan di televisi.

Konsumen menurut undang-undang tentang perlindungan konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Pada umumnya, konsumen dalam memenuhi kebutuhan akan barang dan jasa adalah karena informasi, dalam hal ini berupa promosi/iklan, baik di media cetak maupun media elektronik. Informasi barang dan jasa sangat menentukan sekali bagi konsumen dalam menjatuhkan pilihannya atas suatu barang dan/atau jasa. Tetapi informasi yang tersedia lebih banyak merupakan informasi yang mendorongnya untuk membeli dan bukannya informasi yang memberikan alasan mengapa konsumen harus membelinya.

Secara yuridis promosi/iklan rokok sudah diatur di dalam Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, di mana dengan adanya Peraturan Pemerintah tersebut, merupakan upaya pemerintah untuk dapat melaksanakan undang-undang tentang kesehatan. Selanjutnya peraturan mengenai ketentuan iklan rokok juga diatur dalam kode etik periklanan, yaitu Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, Undang-Undang Penyiaran, Undang-Undang Pers dan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen.

Masalah tanggung jawab dalam promosi/iklan mempunyai pengertian suatu kesatuan yang bersifat kompleks dan berhubungan satu sama lain. Di mana dalam tanggung jawab diartikan tidak mengelakkan diri dari akibat perbuatannya dan tanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian terhadap pihak yang dirugikan akibat perilaku para pelaku periklanan yang terdiri dari pengiklan, biro iklan dan media untuk mempromosikan/mengiklankan suatu produk hasil kreativitas dari biro iklan. Melihat kegiatan yang saling berhubungan, maka masalah tanggung jawab menjadi tanggung renteng bagi para pihak yang terlibat dalam kegiatan periklanan.

Tanggung jawab dalam promosi/iklan rokok muncul karena adanya penyimpangan tayangan iklan di media periklanan dan menyangkut gagasan dari biro iklan yang bertentangan dengan peraturan-peraturan dan azas-azas etik periklanan. Sehingga peraturan-peraturan yang ada tersebut menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan tersebut dikarenakan kurangnya pengawasan yang kurang optimal. Untuk itu Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) beserta yayasan-yayasan yang peduli dengan kepentingan

konsumen bergabung menjadi tim yang disebut Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok (TAGNPMM) melayangkan Somasi kepada para pelaku periklanan yang jelas-jelas telah melanggar aturan. Somasi tersebut adalah sebagai upaya pelaksanaan hak legal standing konsumen kepada para pelaku usaha periklanan. Masalah legal standing memang telah diatur dalam undang-undang tentang perlindungan konsumen.

Kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Mengenai kesadaran dan ketaatan hukum sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan di dalam masyarakat. Hal itu juga tidak terlepas dari bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses. Ketiga unsur tersebut, yaitu Struktural, Kultur dan Substantif yang kemudian disebut sebagai sistem hukum.

## ABSTRACT

The title of this thesis **LEGAL ASPECT ACTIVITY OF CIGARETTE ADVERTISEMENT AND RESPONSIBILITY TO CONSUMEN**, basically explains about promotion/advertisement of cigarette that is inappropriate and even breaks the law. Such as there is a deviation of determination about broadcasting time in television, government's suggestion about warning of health and decision about making an advertisement in television.

According to the Customer Protection Law, the definition of customer is every person or the user of goods and/or services available in the society, whether for the sake of individual, family, other persons, or other creatures and not for sell.

Generally, customer fulfils the need of goods and services because of information, in this case in the form of promotion/advertisement, whether in printed or electronics media. Information about goods and services in determine very much for the consumers in deciding their choice about the goods or services. But more information available encourages them to buy, instead of giving them the reason why consumer must buy it.

Judicially, promotion/advertisement of cigarette has been arranged through the government regulation on Cigarette Control for Health. The Regulation is an effort of the government to implement the Health Regulation, then the regulation about cigarette advertisement is arranged in the Code of Ethic of advertisement that are Code of Ethic of advertisement, Broadcasting Law, Law of Press and Customer Protection Law.

A problem of responsibility in promotion/advertisement has the definition one complex unit and related each other, where in their responsibility it means cannot avoid from his behaviour and responsibility to substitute a financial loss to the suffer losses because of the action of an advertisement agent, that insist of advertiser, advertisement agent and media to promote one product of creativity from advertisement agent. Seeing the related activities so the problem of responsibility is the responsibility of all parties which involve in the advertisement.

The responsibility in the promotion/advertisement of cigarette appears because of the deviation of advertisement broadcasted in the advertisement media and related to an idea from advertisement agency which is not appropriate with the regulation, and the principle of the ethic of advertisement. So the regulation become not effective. The ineffectiveness happens because of inappropriate control. Futhermore, YLKI and other institutes that care about an importance of consumer joined as a team, called TAGNPMM has sent the potitions to the advertisement agencies that deviate the laws. The petitions are an effort of implementation of legal right standing consumer to abusiness agencies that have been arranged in the laws of consumer protection.



An awareness, loyalty and effectiveness of law are there element, which are, related one another. The awareness and loyalty of law determine very much whether effective or not the implementation of the regulation in the society. It is also not free from an activity of law system as a process. The three elements are structure, culture and substantive are called the law system.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
RINGKASAN .....	vi
ABSTRAK .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiv
<b>BAB I     PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	11
1.3. Tujuan Penelitian .....	12
1.4. Kontribusi Penelitian .....	12
1.5. Kerangka Pemikiran .....	13
1.6. Metodologi Penelitian .....	21
1.6.1. Metode Pendekatan .....	21
1.6.2. Spesifikasi Penelitian .....	21
1.6.3. Bahan Penelitian .....	22
1.6.4. Lokasi Penelitian .....	22
1.6.5. Penentuan Informan .....	22
1.6.6. Teknik Pengumpulan Data .....	23
<b>BAB II     TINJAUAN PUSTAKA TENTANG KEGIATAN PROMOSI               ROKOK DAN TANGGUNG JAWABNYA TERHADAP               KONSUMEN .....</b>	<b>25</b>
2.1. Kegiatan Promosi Pada Umumnya .....	25
2.1.1. Pengertian Promosi .....	25

2.1.1.1. Sejarah Periklanan .....	29
2.1.1.2. Sumber Hukum Periklanan .....	35
2.1.2. Fungsi Promosi/Iklan .....	38
2.1.2.1. Fungsi Iklan sebagai Pemberi Informasi .....	39
2.1.2.2. Fungsi Iklan sebagai Fungsi Pemasaran .....	42
2.1.3. Etika Periklanan .....	43
2.1.3.1. Pengertian Etika .....	43
2.1.3.2. Norma Etik Periklanan .....	46
2.1.4. Media Periklanan .....	48
2.1.4.1. Media Cetak .....	48
2.1.4.2. Media Elektronik .....	50
2.1.4.3. Media Bioskop .....	52
2.1.4.4. Media Luar Ruang .....	52
2.2. Kegiatan Promosi dan Perlindungan Konsumen .....	53
2.2.1. Pengawasan Periklanan dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) .....	55
2.2.2. Jenis Promosi/Iklan .....	60
2.2.2.1. Iklan Konsumen .....	60
2.2.2.2. Iklan Antarbisnis .....	60
2.2.2.3. Iklan Perdagangan .....	61
2.2.2.4. Iklan Eceran .....	62
2.2.2.5. Iklan Keuangan .....	64
2.2.2.6. Iklan Rekrutmen .....	65
2.2.3. Pengertian Perlindungan Konsumen .....	66
2.2.3.1. Sumber Hukum Konsumen .....	69
2.2.3.2. Hukum Konsumen dalam Hukum Privat .....	70
2.2.3.3. Hukum Konsemen dalam Hukum Publik .....	74

2.2.4. Kepentingan Konsumen .....	77
2.2.4.1. Kepentingan Fisik Konsumen .....	79
2.2.4.2. Kepentingan Sosial Ekonomi .....	80
2.2.4.3. Kepentingan Hukum Konsumen .....	81
2.2.5. Gerakan Perlindungan Konsumen .....	82
2.2.6. Hubungan Hukum Antara Produsen dan Konsumen .....	87
2.2.6.1. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha Periklanan .....	93
2.2.6.2. Hak dan Kewajiban Konsumen .....	97
2.2.6.3. Hubungan Hukum Antara Pelaku Usaha, Media dan Pengiklan .....	100
2.3. Promosi Rokok dan Tanggung Jawab Dalam Periklanan .....	104
2.3.1. Pengaturan Promosi Rokok .....	106
2.3.1.1. Pengertian Promosi Rokok .....	108
2.3.1.2. Kegiatan Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan ....	110
2.3.2. Tanggung Jawab Dalam Periklanan .....	112
2.3.2.1. Undang-undang Pers dan Sistem Pertanggung- jawaban Dalam Periklanan .....	112
2.3.2.2. Pihak-pihak Yang Bertanggung Jawab .....	116
2.3.2.2.1. Tanggung jawab Pengiklan .....	118
2.3.2.2.2. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan .....	119
2.3.2.2.3. Tanggung Jawab Media Periklanan .	120
2.4.3. Product Liability Dalam Perlindungan Konsumen .....	121
2.4.3.1. Pengertian Produk .....	123
2.4.3.2. Sistem Tanggung Jawab Dalam Perlindungan Konsumen .....	125

BAB III.	KEGIATAN PROMOSI ROKOK DAN TANGGUNG JAWABNYA TERHADAP KONSUMEN .....	129
3.1.	Hasil Penelitian .....	129
3.1.1.	Aspek Hukum Pada Kegiatan Promosi Rokok di Media Televisi .....	129
3.1.2.	Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan Dalam Kegiatan Promosi Rokok Terhadap Konsumen .....	142
3.1.3.	Pelaksanaan Hak Legal Standing Konsumen Terhadap Pelaku Usaha Periklanan .....	152
3.2.	Pembahasan .....	162
3.2.1.	Aspek Hukum Pada Kegiatan Promosi Rokok di Media Televisi .....	162
3.2.1.1.	Pengaturan .....	162
3.2.1.2.	Pengawasan .....	172
3.2.2.	Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan Dalam Kegiatan Promosi Rokok Terhadap Konsumen .....	176
3.2.3.	Pelaksanaan Hak Legal Standing Konsumen Terhadap Pelaku Usaha Periklanan .....	186
BAB IV.	PENUTUP .....	208
4.1.	KESIMPULAN .....	208
4.2.	SARAN-SARAN .....	213

DAFTAR SINGKATAN

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL

- Tabel 1 : Rating Stasiun Televisi Swasta Yang Menayangkan Iklan Rokok.
- Tabel 2 : Rating Merek Rokok Yang Memasang Iklan Di TV Swasta.
- Tabel 3 : Lima Besar Pelanggar Iklan Rokok.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah.

Pesatnya pertumbuhan industri pada dewasa ini adalah merupakan fenomena baru bagi keterbukaan pasar sebagai akibat dari globalisasi, sehingga menjadikan persaingan antar pengusaha sangat ketat terutama untuk menarik konsumen. Hal ini terlihat dengan jelas bagaimana para pelaku usaha dengan agresifitasnya mempromosikan produknya melalui media massa, baik itu media massa cetak, radio maupun televisi.

Masalah yang erat kaitannya dengan produksi, distribusi dan konsumsi penyebaran informasi mengenai suatu produk barang maupun jasa yang disebut dengan "informasi."

Informasi barang atau jasa sifatnya menentukan sekali bagi konsumen dalam menjatuhkan pilihannya atas sesuatu barang atau kebutuhannya. Tetapi informasi yang tersedia lebih banyak merupakan informasi yang mendorongnya untuk membeli dan bukannya informasi yang memberikan alasan secara sosial ekonomis mengapa konsumen harus membelinya, bahkan suatu bentuk informasi yang secara yuridis menetapkan tentang format dan isinya (label), dan merupakan suatu kewajiban pengusaha untuk mematuhi, masih merupakan bujukan atau dorongan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h.29.

Informasi memang sesuatu yang sangat penting. Dalam ilmu ekonomi penyebaran informasi lebih dikenal dengan istilah promosi.

Pada umumnya untuk mengenalkan suatu produk, baik itu berwujud barang atau jasa, digunakan promosi yaitu memberikan informasi tentang sesuatu produk dengan maksud mengarahkan konsumen untuk membeli produk yang diinformasikan oleh produsen. Masalah yang dihadapi adalah promosi yang bagaimana yang tepat sasaran untuk menginformasikan produk yang dihasilkan. Hal ini tergantung dari produk tersebut berbentuk barang atau jasa. Setelah diketahui jenis produknya barulah memilih macam promosi yang tepat.

Ada 3 macam promosi yang sering digunakan dalam dunia usaha, yaitu :

1. Iklan atau *Advertensi*.

Yaitu berita untuk disampaikan pada masyarakat luas mengenai sesuatu produk melalui media (alat komunikasi/penerangan) dengan dipungut biaya. Beberapa contoh media antara lain : surat kabar, televisi dan lain sebagainya.

2. *Personal Selling*.

Dalam *personal selling* lebih mengutamakan promosi melalui tatap muka antara penjual dan pembeli (*Face to Face*). Tenaga penjual memegang peranan penting akan keberhasilan penjualan produk.



### 3. Promosi Penjualan.

Promosi penjualan adalah bagian dari promosi yang mempergunakan alat peraga, demonstrasi dalam menginformasikan suatu produk.

Informasi produk yang disoroti disini adalah mengenai produk rokok yang disampaikan pada masyarakat luas melalui media. Informasi ini diberikan oleh pengusaha melalui label/etiket atau iklan. Sasaran utama dari iklan adalah konsumen, dimana melalui iklan, konsumen diharapkan mempunyai keasdasan akan produk. Dengan perkataan lain bahwa persepsi konsumen yang dibentuk oleh iklan akan dapat menentukan pilihan yang bersangkutan pada produk yang ditawarkan. Dan karena iklan pun konsumen juga sah-sah saja dalam menentukan pilihan pada barang yang akan dibeli, walaupun mungkin harus terjadi gejolak pada benak diri konsumen yang telah terjadi sebagai hasil dari rekayasa iklan.

Penawaran produk melalui iklan akan berarti positif apabila dilakukan dengan cara-cara yang etis dan proporsional. Akan tetapi sebaliknya, apabila penyampaian iklan dilakukan dengan pesan-pesan yang menyesatkan dan tidak realistis pasti akan timbul problem antara produsen dan konsumen. Hal tersebut dikarenakan konsumen menjadi bingung dan merasa dilecehkan bahkan diperlakukan sebagai kelompok yang tidak berdaya. Sebenarnya secara sosiologis iklan merupakan sarana yang menjembatani kepentingan produsen dan konsumen.

Berbicara tentang pentingnya sarana informasi dan dalam sistem ekonomi yang kian mengglobal dan kapitalistik, keberadaan iklan tidak dapat

dianggap remeh, untuk itu setiap produsen pemasang iklan akan memilih dan memperhitungkan media yang paling tepat atau potensial agar pesan dan misi mereka sampai kepada konsumen.

Diantara media yang ada, maka televisilah yang dipandang mampu memvisualisasikan barang yang ditawarkan secara nyata, membentuk image dan juga dilengkapi dengan suara. Selain dari itu, dalam hal penyebaranpun televisi mampu menyebarkan iklan secara luas, bahkan hampir ke seluruh pelosok nusantara. Dengan semakin pesatnya perkembangan media elektronik pun, khususnya televisi swasta di negara Indonesia, kehadiran iklan semakin sangat menonjol sebagai sebagian yang tidak terpisahkan.

Iklan yang begitu ampuh di dalam televisi tentu akan bermanfaat dan tidak berdampak negatif apabila mampu menyajikan pesan-pesan iklan yang benar dan tidak tendensius. Akan tetapi sebaliknya, apabila iklan yang disajikan tidak menggambarkan kondisi barang sebagaimana adanya, atau hanya menjual mimpi, menggelitik emosi dan gengsi, serta penyampaiannya pun dilakukan secara atraktif dan tendensius, seperti apa yang sering kita lihat sekarang, maka dampak iklan di televisi tentunya sangat merugikan konsumen. Kerugian ini tidak hanya dalam bentuk materi, namun juga kerugian keamanan kesehatan dalam hal ini adalah iklan makanan/minuman dan obat, serta perubahan pola/gaya hidup yang cenderung menjadi konsumtif.

Dengan adanya penambahan lima stasiun penyiaran televisi swasta, tentu saja akan berdampak positif bagi konsumen dan kalangan

pelaku usaha, khususnya pemasang iklan. Konsumen akan semakin mempunyai banyak pilihan acara yang dapat dinikmati dan akan menimbulkan persaingan antar penyelenggara televisi untuk menayangkan acara yang bagus dan menarik bagi para pemirsanya. Demikian juga bagi pemasang iklan akan ada persaingan dan pilihan dalam hal tarif iklan.

Di media massa suat kabar dan radio bahkan sampai bioskop dan televisi semuanya mencetakkan pesan yang sama ke dalam jutaan otak manusia, sama seperti pabrik mencetak produk yang serupa untuk dipergunakan jutaan rumah tangga.<sup>2</sup>

Perkembangan ilmu dan teknologi pada masa sekarang maju dengan pesatnya. Revolusi teknologipun terjadi di mana-mana. Hampir-hampir tidak ada satu negara pun di dunia yang selamat dari cengkeraman teknologi yang sedemikian maju. Jarak dan waktu seolah-olah bukan menjadi masalah di era teknologi sekarang ini. Mereka yang buth waktu singkat untuk mendapatkan informasi dapat diatasi dengan bantuan teknologi.

Teknologi informasi kini menguasai dunia sehingga banyak orang menganggap bahwa dunia kini memasuki abad informasi.

Istilah ini sebenarnya diungkapkan oleh Alvin Toffler, ketika ia membagi dunia dalam tiga gelombang, yaitu :

1. Gelombang pertama (Fase Agraris).

Berlangsung sepuluh ribu tahun yang lalu pada saat diketemukannya teknologi bercocok tanam.

---

<sup>2</sup> Alvin Toffler, *Gelombang Ketiga*, Pantja Simpati, Jakarta, 1988, h. 57.

2. Gelombang kedua (Fase Industri).

Berlangsung beberapa ratus tahun yang lalu pada saat dicetuskannya revolusi industri.

3. Gelombang ketiga (Fase Pasca Industri).

Berlangsung mulai abad ini, dengan semakin majunya teknologi informasi.

Abad ini diberi nama Abad Ruang Angkasa, Abad informasi, Abad elektronika atau *The Global Village*.<sup>3</sup>

Teknologi informasi akan memberikan informasi kepada para penggunanya/konsumennya di mana saja mereka berada. Informasi mengudara sangat bebas, sehingga membawa banyak nilai. Nilai-nilai itu tidak jarang bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh pengguna/konsumen.

Hal yang menarik adalah hal yang diaktakan oleh John Finley Scott, yaitu bahwa manusia sebagai makhluk yang bermasyarakat memberikan respons yang sangat kuat terhadap interaksi yang dilakukannya dengan sesama anggota masyarakat yang lain, sehingga nilai yang olehnya dipandang sebagai paling kuat lazimnya bersifat sosial pula.<sup>4</sup>

Informasi pun tidak jarang digunakan oleh orang-orang tertentu atau negara tertentu untuk membuat opini publik. Opini yang dibangun dapat berupa opini yang menjurus kepada hal-hal yang positif dan ada yang negatif. Masalah informasi ini jelas sangat dibutuhkan oleh semua orang/konsumen,

---

<sup>3</sup> Alvin Toffler, Op Cit, h. 23.

<sup>4</sup> Satjipto rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, h. 77.

karena hak konsumen antara lain adalah mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang yang akan dibeli. Hal tersebut merupakan indikasi baik buruknya kemauan pelaku usaha untuk bertanggung jawab atas produk yang mereka hasilkan dan perdagangan.

Informasi dapat berbentuk keterangan lisan atau termuat dalam brosur dan ba,flet, label, iklan dan sebagainya.<sup>5</sup>

Namun dari sekian banyak iklan produk di media massa elektronika yaitu televisi, maka iklan rokok yang paling sering ditayangkan, khususnya produsen rokok papan atas. Mengingat menjamurnya/merajalelanya berbagai macam iklan di televisi, maka penulis menekankan pada permasalahan kegiatan iklan/promosi rokok di televisi. Dan kelihatannya perusahaan rokok tersebut oleh praktisi media massa dijadikan tambang iklan. Para pelaku usaha khususnya rokok, dengan adanya badai krismon yang melanda Indonesia sepertinya tidak berusaha untuk mengurangi budget iklannya, justru sebaliknya para pelaku usaha iklan rokok kian gencar dalam beriklan.

Secara yuridis, iklan rokok di televisi sudah diberikan batasan/rambu-rambu ketat, baik berupa kode etik periklanan oleh Komisi Periklanan Indonesia maupun berbagai peraturan yang lain.

Pembatasan iklan rokok secara konkrit diatur oleh PP No. 38 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Dalam PP ini, iklan rokok diberikan

---

<sup>5</sup> Az. Nasution, *Penulisan Karya Ilmiah Tentang Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia*, BPHN, Jakarta, 1985, h.2.

batasan sangat ketat, di mana iklan dan promosi rokok hanya dapat dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan yang memasukkan rokok dalam wilayah Indonesia. Iklan rokok tersebutpun dapat dilakukan di media elektronik, media cetak atau media luar ruangan. Akan tetapi iklan rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat.

Dengan diberlakukannya peraturan yang membatasi penayangan iklan rokok di televisi hanya diperbolehkan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat, namun dalam kenyataannya masih terdapat banyak penyimpangan. Hal ini terbukti pada banyaknya iklan rokok yang ditayangkan pada jam-jam di luar ketentuan. Sehingga iklan rokok ini memberi kesan seolah-olah tidak mematuhi peraturan yang ada atau dengan kata lain peraturan ini akan menjadi ompong saja.

Bermunculannya iklan rokok yang menyimpang dari jam tayang sering terjadi pada acara-acara yang justru sangat digemari oleh banyak pemirsa, misalkan berita, sinetron bahkan sampai kepada acara penyegaran rohani dan olah raga. Selain dari itu penayangan iklan rokok pun ada yang dengan secara berani memperlihatkan wujud batang rokoknya. Hal yang demikian jelas dilarang dalam UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers dan Kode Etik Jurnalistik. Di dalam undang-undang tersebut khususnya Pasal 13 disebutkan bahwa perusahaan pers dilarang memuat iklan peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok. Kebijakan di tingkat nasional yang utama adalah pembatasan atau pelarangan iklan dan promosi rokok. Akan tetapi

konsumen rokok sendiri peminatnya semakin banyak dan yang sangat memprihatinkan bahkan sudah merambah dan dikenal dikalangan remaja dan anak-anak. Disisi lain pada industri rokok pun juga menyerap tenaga kerja yang tidak sedikit.

Disadari sepenuhnya bahwa merokok tidak akan pernah dapat diberantas sepenuhnya, akan tetapi dengan adanya peraturan yang sudah membatasi iklan rokok di televisi itu diharapkan dapat dilaksanakan dengan baik. Namun dalam kenyataannya hal ini pun masih dapat ditembus oleh pengusaha dengan cara merancang iklan yang sedemikian rupa. Di dalam iklan rokok yang muncul di siaran televisi swasta, kendati tidak memunculkan bentuk rokok, akan tetapi masyarakat penonton tetap mengetahui bahwa itu adalah iklan rokok. Di mana iklan rokok itu sangat tampil begitu memikat pemirsa. Dan anehnya lagi apabila ada perlombaan adi pariwar, justru yang memperoleh nilai tertinggi adalah iklan rokok.

Pada iklan rokok sering dijumpai adanya bentuk rokok, asap rokok bahkan ada pula yang memperlihatkan bagaimana seseorang sedang mengepulkan asap rokoknya dan bahkan ada pula iklan rokok yang cenderung porno. Sepertinya para pelaku usaha dalam hal ini para produsen yang dibantu oleh biro iklan dan media massa tetap bebal terhadap masalah etika periklanan.

Banyak klip iklan bermasalah di media elektronik masih bermunculan. Sebagai contoh adalah tayangan klip iklan rokok Bentoel Mild yang bernuansa porno di layar televisi swasta Indonesia. Hal ini sempat

mengundang protes dari pemirsa televisi yang merasa risih dengan tayangan iklan yang menampilkan pria 'bercelana dalam' busa sabun.

Selain iklan rokok Bentoel Mild juga masih banyak iklan yang bermasalah, antara lain klip iklan Gudang Garam Filter, Gudang Garam King Size dan Lucky Strike. Kesemuanya menggambarkan bagaimana cara jari sang bintang iklan menjepit rokok yang diiklankan. Pada iklan Gudang Garam Filter, rokok yang ditampilkan berasap. Pada iklan Gudang Garam King Size, rokok yang dijepit sang bintang iklan dalam posisi tengah diisap. Sementara iklan Lucky Strike yang modelnya pria dan wanita dalam adegan yang cukup mesra menampilkan anatomi rokok yang diiklankan.<sup>6</sup>

Klip-klip iklan tersebut jelas melanggar ketentuan yang sudah diberlakukan antara lain UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, khususnya pada Pasal 20 yang menyebutkan pelaku usaha periklanan harus bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Selain pelanggaran Pasal 20 dalam UU No. 8 Tahun 1999, juga melanggar ketentuan UU No. 40 Tahun 1999 Pasal 13 tentang Pers. Disebutkan bahwa perusahaan Pers dirang memuat iklan peragaan wujud rokok. Melanggar UU No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran Pasal 42 huruf c, dan selain itu juga melanggar UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dimana PP No. 38 Tahun 2000 adalah sebagai pelaksanaan dari undang-undang kesehatan tersebut.

---

<sup>6</sup> *Republika, Masih Banyak Klip Iklan Bermasalah*, 19 April 2000.



Walaupun pemerintah telah mengeluarkan peraturan tentang ruang iklan rokok agar dipersempit dan hanya boleh ditayangkan pada jam-jam tertentu saja, namun dari banyak iklan rokok yang bermasalah terlihat adanya faktor kesengajaan oleh praktisi media massa, praktisi iklan dan produsen rokok hingga detik ini melanggar jam tayang dan bahkan ditayangkan pada saat acara-acara yang diminati banyak pemirsa misalkan pada acara sinetron, berita dan penyegaran rohani.

Melihat dalam kenyataannya iklan/promosi rokok banyak dilanggar, maka pihak Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia yang tergabung dengan LSM lainnya, yang peduli terhadap kepentingan konsumen, menggabungkan menjadi suatu tim, yaitu TAGNPMM yang telah melayangkan somasi terhadap para pelaku periklanan yang telah melanggar peraturan. Tindakan yang dilakukan tim TAGNPMM adalah merupakan pelaksanaan hak *legal standing* yang memang telah diatur dalam undang-undang perlindungan konsumen.

Mendasarkan pada fenomena itulah, maka masalah kegiatan promosi rokok dan tanggung jawabnya terhadap konsumen menjadi sangat penting.

## **1.2. Perumusan Masalah.**

Atas dasar pokok pikiran yang mendasari dan melatarbelakangi penulisan tesis ini, maka dalam penelitian ini akan dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana aspek hukum pada kegiatan promosi rokok di media televisi ?
2. Bagaimana tanggung jawab pelaku usaha periklanan dalam kegiatan promosi rokok terhadap konsumen ?
3. Bagaimana pelaksanaan hak legal standing konsumen terhadap pelaku usaha periklanan ?

### **1.3. Tujuan Penelitian.**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui aspek hukum pada kegiatan promosi rokok di media televisi.
2. Untuk mengetahui tanggung jawab pelaku usaha periklanan dalam kegiatan promosi rokok terhadap konsumen.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan hak legal standing konsumen terhadap pelaku usaha periklanan.

### **1.4. Kontribusi Penelitian.**

#### **1. Kontribusi Teoritis.**

Penelitian ini diharapkan memberikan gambaran pemikiran yang berarti bagi pendidikan ilmu hukum dan ilmu yang berkaitan dengan hukum perlindungan konsumen.

#### **2. Kegunaan Praktis.**

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan acuan bagi pelaku usaha dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum perlindungan konsumen.

dapat mendorong iklim berusaha yang sehat serta menempatkan pelaku usaha dan konsumen menjadi seimbang.

### **1.5. Kerangka Pemikiran.**

Era globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi, telah memperlancar ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa. Kondisi dan fenomena ini dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi obyek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.

Seperti sekarang, sering terlihat berbagai macam iklan pada televisi swasta, pelaku usaha periklanan semakin gencar saja dalam membuat iklan. Tentu saja dibuatnya iklan-iklan tersebut dengan tujuan untuk menarik konsumen agar tertarik dan membeli produk yang diiklankan. Namun dari banyaknya iklan-iklan tersebut masih terdapat iklan-iklan yang menyesatkan dan mengelabui konsumen. Apabila konsumen tidak jeli dan kritis terhadap iklan, hal ini akan berakibat lemahnya posisi konsumen. Iklan/promosi rokok yang ditayangkan di televisi selama ini kadang tidak ada hubungannya antara iklan rokok itu sendiri dengan gambar yang ditayangkan, sebagai contoh antara lain iklan rokok dengan orang yang melompat di atas tebing, dan ada

pula iklan rokok yang menggambarkan dengan rokok tersebut dapat menembus batas, dan lain-lain.

Menyadari pada masalah tersebut, maka pemerintah telah mengeluarkan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Di mana dengan adanya piranti hukum yang melindungi konsumen itu tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, akan tetapi perlindungan konsumen justru dapat mendorong iklim berusaha yang sehat dan juga bertujuan melindungi konsumen secara integratif dan komprehensif agar dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

Adapun yang dimaksud dengan konsumen menurut UU No. 8 Tahun 1999 Pasal (1) adalah :

“Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”

Istilah perlindungan konsumen selalu dipergunakan untuk persoalan-persoalan yang berkisar tentang perlindungan kepada kepentingan dan hak-hak konsumen yang telah diakui secara universal berdasarkan pidato J.F. Keneddy pada tahun 1962, yaitu :

1. Hak atas keamanan dan kesehatan (*the right to safety*);
2. Hak atas informasi yang jujur (*the right to be informed*);
3. Hak untuk memilih (*the right to choice*);
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*);
5. Hak atas lingkungan hidup yang baik (*the right to a healthy environment*);

6. Hak untuk memperoleh barang yang sesuai dengan uang yang telah dikeluarkannya (*the right to value*);
7. Hak untuk mendapat kompensasi (*the right roedress*).<sup>7</sup>

Dengan semakin maraknya kesadaran konsumen akan hak-haknya, untuk itu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Pasal 4 menyebutkan hak-hak konsumen sebagai berikut :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

---

<sup>7</sup> Munir Fuady, *Perlindungan Konsumen Dalam Berbagai Peraturan dan Penundang-undangan dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, h. 9.

- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari hak-hak konsumen yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 itu diharapkan dapat meningkatkan kesadaran konsumen dalam melindungi diri yang selama ini selalu berada dalam posisi yang lemah.

Bagi konsumen untuk memperoleh hak atas informasi yang jujur dari pelaku usaha, maka dibutuhkan adanya suatu informasi, yakni periklanan. Periklanan sebagai salah satu sarana pemasaran dan asarana penerangan diminta agar mengandung informasi yang benar mengenai suatu produk barang dan jasa yang sesuai dengan layanan yang dapat diberikan oleh perusahaan yang memproduksi barang dan jasa yang diiklankan tersebut. Sehingga konsumen sebagai pengguna barang maupun pemakai jasa dari suatu produk tertentu merasa aman untuk mengkonsumsinya.

Bercermin daripada fenomena iklan, maka iklan tidak boleh menyesatkan, antra lain dengan memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui, dengan memberi janji yang berlebihan, demikian antara lain isi Tata Krama dan Tata Cara Periklanan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1986, h.7.

Masalah periklanan dibuat dalam bentuk kode etik periklanan yang disusun oleh Departemen Penerangan bersama-sama dengan Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPI) pada tahun 1981, yaitu Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang merupakan tuntunan bagi terbinanya suatu dunia periklanan yang tertib, sehat dan bertanggung jawab.

Dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, Iklan dan Periklanan mempunyai arti sebagai berikut :

**Iklan**, yaitu segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat suara media, dan dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.

**Periklanan**, yaitu keseluruhan proses yang meliputi penerapan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penyampaian iklan.<sup>9</sup>

Sedangkan pengertian promosi menurut UU No. 8 Tahun 1999

Pasa 1 (6), adalah :

“Kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.”

Selama ini posisi konsumen cenderung memberi kesan bahwa relasi antara pelaku usaha mencerminkan hubungan kekuasaan, dalam artian pelaku usaha seolah-olah mempunyai kekuasaan yang sangat besar atas diri konsumen. Sehingga tidak mengherankan apabila ada ungkapan konsumen

---

<sup>9</sup> Sudaryatmo, Op Cit, h. 122.

adalah raja selalu tidak lengkap tanpa dipadukan dengan ungkapan pelaku usaha adalah maharaja.<sup>10</sup>

Di dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bertujuan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan antara konsumen dan pelaku usaha agar dapat tercipta perekonomian yang sehat. Pengertian pelaku usaha tertuang pada Pasal 1 (3) UU No. 8 Tahun 1999, yaitu :

“Setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Sudah dijelaskan dengan tegas dan konkrit dalam undang-undang perlindungan konsumen, bahwa konsumen mempunyai hak-hak untuk memperoleh produk. Melalui iklan, konsumen diharapkan mempunyai kesadaran akan produk, pengetahuan tentang produk, mempunyai sikap tertentu terhadap produk dan akhirnya bagaimana konsumen dapat menerima produk tersebut. Iklan sebagai sarana informasi dan promosi, kenyataan ini menjadi semakin jelas disaat persaingan antara produk semakin ketat. Pada saat pelaku usaha mengiklankan produk yang sama dengan merek yang berbeda, maka pilihan konsumen yang belum mengenal produk bersangkutan akan sangat ditentukan pada persepsinya tentang iklan.

---

<sup>10</sup> Edward Depari, *Peranan Masyarakat Periklanan Dalam Perlindungan Konsumen*, Seminar Sikap Kritis Konsumen dan Iklan Kontroversial, YLKI, Jakarta, 1996, h. 1.



Masalah konsumen sangat erat hubungannya dengan perilaku konsumen, di mana perilaku konsumen adalah sebagai perwujudan dari seluruh aktivitas jiwa manusia/konsumen itu sendiri dalam memenuhi kebutuhannya. Seperti dikatakan oleh *James F. Engel et al* : "*consumer behavior is defined as the acts of individuals directly involved in obtaining and using economic good services including the decision process that precede and determine these acts.*" (Perilaku konsumen didefinisikan sebagai tindakan-tindakan individu yang secara langsung terlibat dalam usaha memperoleh dan menggunakan barang-barang jasa ekonomis termasuk proses pengambilan keputusan yang mendahului dan menentukan tindakan-tindakan tersebut).<sup>11</sup>

Dengan begitu perilaku konsumen sangat berpengaruh terhadap promosi dari pelaku usaha , dalam hal ini melalui suatu media.

*David L. Loudon dan Albert J. Della Bitta* mengemukakan bahwa : "*Three classes of variables are involved in understanding consumer behavior in any of these specific situations : stimulus variables, response variables and intervening variables.*"<sup>12</sup>

Dari variabel-variabel tersebut di atas, hanya satu variabel yang mempunyai pengaruh besar terhadap perilaku konsumen terhadap iklan/promosi dari pelaku usaha. Yaitu variabel stimulus, di mana variabel ini merupakan variabel yang berada di luar diri individu (faktor eksternal) yang

---

<sup>11</sup> A. A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Perilaku Konsumen*, ersco, 1995, h. 3.

<sup>12</sup> *Ib.id.* h.4.

sangat berpengaruh dalam proses pembelian. Contohnya : merek dan jenis barang, iklan, pramuniaga, penataan barang dan ruangan toko.

Demikian pula dengan adanya iklan di media massa, semua ini akan mempengaruhi perilaku konsumen, antara lain terjadinya perang dibenak konsumen. Untuk itu pada pelaku usaha khususnya biro iklan diminta untuk tidak membuat iklan yang menyesatkan dan bermasalah.

Seperti diungkapkan di muka, bahwa iklan rokok yang bertebaran di media massa, baik elektronik maupun cetak, secara yuridis sejak awal sudah diberikan rambu-rambu atau batasan baik berupa kode etik periklanan oleh Komisi Periklanan Indonesia (KPI) maupun berbagai peraturan yang lain. Kaitannya dengan pembatasan iklan rokok, secara konkrit diatur oleh PP No. 38 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Di mana iklan rokok diberikan batasan pada jam tayangnya.

Selain PP No. 38 Tahun 2000 tentang perubahan atas PP 81 Tahun 1999 yang mengaturnya, masalah iklan rokok juga terdapat dalam UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, UU No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers dan secara umum, iklan termasuk iklan rokok dipagari oleh hukum positif UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang mengatur iklan secara komprehensif. Efek dari iklan merupakan tanggung jawab renteng bagi produsen yang memesan iklan, biro iklan yang membuat iklan serta media massa yang menyiarkan iklan tersebut.

## **1.6. Metodologi Penelitian.**

### **1.6.1 Metode Pendekatan.**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif karena permasalahan yang diteliti erat kaitannya dengan faktor yuridis mengenai pelanggaran pembuatan iklan rokok dalam media televisi dan tanggung jawabnya terhadap konsumen. Pendekatan yuridis normatif ini merupakan pendekatan yang meliputi penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *inconcreto*.<sup>13</sup> Untuk mengetahui sejauh mana peraturan perundang-undangan yang ada dapat diterapkan yaitu dengan menganalisis data sekunder dan diteliti taraf sinkronisasi baik secara vertikal maupun horisontal dari peraturan-peraturan hukum tertulis.<sup>14</sup> Taraf sinkronisasi vertikal yaitu sinkronisasi suatu peraturan berdasarkan hierarkhis peraturan perundang-undangan, sinkronisasi horisontal yaitu sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan lain dalam kaitannya dengan bidang-bidang lain yang mungkin mempunyai hubungan timbal balik.

### **1.6.2. Spesifikasi Penelitian.**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena secara spesifik penelitian ini bertujuan memberikan gambaran mengenai berbagai aspek hukum dari iklan serta tanggung jawab dari pelaku usaha periklanan.

---

<sup>13</sup> Ronny Hanitijo Soemito, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, h. 12.

<sup>14</sup> Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1984.

### **1.6.3. Bahan Penelitian.**

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan/ide.<sup>15</sup>

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, dan dapat menganalisis serta memahami bahan hukum primer, meliputi hasil karya para sarjana, makalah-makalah seminar dan naskah tulisan diberbagai media massa, serta data mengenai pengaduan periklanan di Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia.

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti ensiklopedia, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus hukum dan berbagai majalah atau surat kabar yang dapat mendukung dan melengkapi buku-buku yang telah diperoleh.

### **1.6.4. Lokasi Penelitian.**

Penelitian akan dilakukan di wilayah DKI Jakarta, karena semua aktivitas media elektronik, biro iklan dan lembaga pengaduan terdapat di wilayah DKI.

### **1.6.5. Penentuan Informan.**

- a. Anggota masyarakat khususnya para pengguna rokok,

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, h. 29.

- b. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), sebagai lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen,
- c. Media elektronik RCTI dan SCTV, sebagai tempat untuk mengenalkan suatu produk dengan cara untuk mengenalkan suatu produk dengan cara promosi/iklan,
- d. Biro iklan, suatu perusahaan yang membuat dan menciptakan iklan,
- e. Produsen rokok.

#### **1.6.6. Teknik Pengumpulan Data.**

Untuk memperoleh data penelitian ditempuh dengan cara :

- a. Pengamatan (observasi)

Hal ini dikaitkan dengan periklanan dan perlindungan konsumen,

- b. Wawancara (interview)

Dilakukan dengan mengajukan pertanyaan yang disusun secara sistematis dalam suatu daftar pertanyaan kepada para pejabat terkait dan ditujukan pula kepada para konsumen sebagai informan, yaitu beberapa orang sebagai pengguna berbagai macam merek rokok,

- c. Studi Dokumenter

Penelitian terhadap berbagai dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini.

Setelah data yang dibutuhkan terkumpul, selanjutnya diklasifikasikan menjadi dua kelompok data, yaitu data kualitatif dan data kuantitatif.

Terhadap data yang bersifat kualitatif, akan digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan untuk memperoleh kesimpulan. Sedangkan untuk data yang berisi kuantitatif, yaitu akan dibuat tabel sehingga menjadi suatu perhitungan untuk mengadakan prediksi atau generalisasi. Data yang diperoleh dari penelitian setelah dilakukan kategori masalah atau temuan dan dikumpulkan, kemudian hasilnya dianalisis agar diperoleh gambaran dan pemahaman yang akurat mengenai aspek hukum yang berhubungan dengan kegiatan promosi rokok yang memiliki benturan kepentingan tertentu pada perlindungan konsumen.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA TENTANG KEGIATAN PROMOSI ROKOK DAN TANGGUNG JAWABNYA TERHADAP KONSUMEN**

#### **1. Kegiatan Promosi Pada Umumnya**

Pada umumnya untuk mengenalkan suatu produk, baik yang berwujud barang maupun jasa digunakan sarana promosi, yaitu memberikan informasi tentang sesuatu produk dengan maksud mengarahkan konsumen untuk membeli produk yang diinformasikan bagi produsen. Hanya saja masalah yang dihadapi adalah promosi yang bagaimana yang tepat untuk menginformasikan produk yang dihasilkan. Dalam hal ini tentu saja tergantung dari produk tersebut apakah berbentuk barang atau jasa. Setelah diketahui jenis produknya barulah memilih macam promosi yang bagaimana yang tepat sasaran.

##### **1.1. Pengertian Promosi.**

Penyebarluasan informasi mengenai suatu produk barang maupun jasa yang sering kali disebut dengan promosi, sangat erat sekali kaitannya dengan masalah produksi, distribusi dan konsumsi. Konsumsi baru dapat dilaksanakan dengan adanya kegiatan produksi dan pemasaran. Jadi, produksi dan pemasaran dapat membantu terlaksananya tujuan konsumsi. Dalam kondisi perekonomian sekarang tanpa adanya pemasaran orang akan kesulitan mencapai tujuan konsumsi yang memuaskan.

Demikian pula produk barang atau jasa, baik itu penamaannya, pengemasannya, penetapan harga dan distribusinya, semuanya tercermin dalam kegiatan periklanan/promosi yang seringkali disebut sebagai darah kehidupan bagi suatu organisasi. Tanpa adanya periklanan, berbagai produk barang atau jasa tidak akan dapat mengalir secara lancar ke para distributor atau penjual, apalagi sampai ke tangan para konsumen atau pemakainya.<sup>16</sup>

Dalam UU. No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen istilah *Promosi* tertuang di dalam Pasa 1 angka 6 yang berbunyi :

“Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.”

Pentingnya pemberian informasi yang jelas bagi konsumen tidak hanya sebagai tugas dari pelaku usaha semata-mata, melainkan juga tugas dari konsumen untuk mencari apa dan bagaimana informasi yang dianggap dapat dipergunakan dan dimanfaatkan dalam membuat keputusan akan pemakaian barang dan/jasa tertentu.

Informasi dapat digunakan sebagai dasar untuk mengadakan pengolahan bagi kegiatan produksi. Dalam hal ini pelaku usaha membuat barang secara fisik, dan untuk penyampaiannya kepada konsumen perlu dikombinasikan dengan jasa-jasa.

---

<sup>16</sup> Frank Jefkins, *Periklanan*, Edisi Ketiga, Erlangga, 1997, h. 1.



Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen juga memberikan definisi mengenai *barang* dan *jasa* pada Pasal 1 angka 4 dan 5 yang berbunyi sebagai berikut :

“Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.”

“Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.”

Sedangkan istilah promosi menurut Basu Swastha dipandang sebagai :

Arus informasi atau persuasi satu arah yang dibuat untuk mengarahkan seseorang atau organisasi kepada tindakan yang menciptakan pertukaran dalam pemasaran.<sup>17</sup>

Berbicara masalah promosi, maka istilah promosi sering dianggap sama dengan komunikasi pemasaran, walaupun sebenarnya mempunyai arti yang berbeda.

Menurut Basu Swastha Komunikasi Pemasaran merupakan pertukaran informasi dua arah antara pihak-pihak atau lembaga-lembaga yang terlibat dalam pemasaran

Secara luas Komunikasi Pemasaran dapat didefinisikan sebagai berikut :

Kegiatan komunikasi yang dilakukan oleh pembeli dan penjual, dan merupakan kegiatan yang membantu dalam pengambilan keputusan di

---

<sup>17</sup> Basu Swastha, *Azas-Azas Marketing*, Liberty, Yogyakarta, 1999, h. 237.

bidang pemasaran serta mengarahkan pertukaran agar lebih memuaskan dengan cara menyadarkan semua pihak untuk berbuat lebih baik.<sup>18</sup>

Untuk itu promosi merupakan salah satu aspek yang penting dalam pemasaran. Baik promosi maupun iklan merupakan bagian dari pemasaran barang dan jasa yang mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan penjualan barang maupun pemakaian jasa.

Promosi dalam UUPK dikatakan sebagai kegiatan pengenalan dan penyebarluasan informasi, sedangkan iklan oleh masyarakat periklanan dipahami sebagai segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan melalui suatu media dengan tujuan untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat konsumen tentang adanya suatu produk barang maupun jasa, yang dapat membantu masyarakat untuk dapat menentukan pilihan suatu produk atau jasa. Sehingga jelas bahwa di dalam promosi terdapat kegiatan periklanan yang ditujukan untuk mendorong permintaan, untuk itu antara iklan dan promosi mempunyai arti dan tujuan yang sama, yaitu penyampaian informasi dan memperkenalkan produk, baik barang maupun jasa.

Dalam kondisi perekonomian yang modern seperti sekarang ini, perusahaan harus memberitahukan dan mendorong masyarakat untuk membeli produk-produknya yang antara lain melalui media massa. Pada kegiatan promosi tidak hanya dilakukan oleh perusahaan/penjual saja, akan

---

<sup>18</sup> Basu Swastha, *I. b. i. d.*, h. 234.

tetapi juga pembeli sering menggunakannya. Misalnya, mereka memasang iklan untuk mencari barang atau jasa yang diperlukan pihak lain. Dalam kegiatan ini antara pembeli dan penjual dapat menggunakan perantara komunikasi seperti biro advertensi/periklanan untuk melaksanakan kegiatan promosi para pelaku usaha. Sehingga dapat dikatakan bahwa antara pembeli, penjual, dan perantara dapat terlibat dalam promosi

#### **2.1.1.1. Sejarah Periklanan.**

Keberhasilan suatu perekonomian secara nasional akan ditentukan oleh banyaknya kegiatan-kegiatan periklanan dalam menunjang usaha penjualan yang menentukan kelangsungan hidup produksi pabrik-pabrik, terciptanya lapangan pekerjaan dan hasil yang menguntungkan dari seluruh uang yang telah diinvestasikan. Apabila proses ini terhenti, maka akan terjadi resesi. Hal ini dibuktikan dengan adanya kegiatan-kegiatan periklanan yang semakin gencar.

Di masa lampau, seorang pemilik toko atau pedagang eceran dapat menjual barang-barang dagangannya hanya dengan memamerkan barang-barang secara ala kadarnya. Bentuk awal dari periklanan itu sendiri hanya sebatas pada papan-papan nama sederhana yang menunjukkan nama sebuah penginapan, nama bar kecil serta kios tukang cukur yang dihiasi dengan tabung putar warna-warni atau hiasan lainnya yang sederhana.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Frank Jefkins, Op Cit, h. 2.

Kebutuhan akan adanya periklanan berkembang seiring dengan pertumbuhan kota-kota yang dipenuhi oleh banyak toko, restoran dan pusat-pusat perdagangan besar. Dampak lain yang mempengaruhi adanya perkembangan periklanan adalah tumbuhnya pola-pola produksi di berbagai pabrik, terbukanya jaringan komunikasi darat yang mengalirkan atau mengirimkan berbagai macam barang dari satu tempat ke tempat lain, serta dengan terbitnya surat-surat kabar yang populer yang menjadi tempat menarik untuk memasang iklan.

Produksi berbagai barang secara besar-besaran mengharuskan para pelaku usaha untuk memperkenalkannya secara aktif kepada para calon konsumen, dan kesemuanya dilakukan melalui periklanan. Dalam hal ini para pelaku usaha tidak berdiam diri hanya dengan menunggu datangnya pembeli. Dan sebaliknya, tanpa iklan para konsumen yang bertempat tinggal jauh dari pusat-pusat produksi tidak akan memperoleh informasi mengenai adanya sesuatu barang yang dibutuhkannya.

Perkembangan dunia periklanan seiring dengan perkembangan media seperti koran-koran di kedai kopi pada abad ketujuh belas, dan dimulai dengan terbitnya biro-biro iklan pertama seperti 'White' pada tahun 1800 yang menangani periklanan lotere resmi Inggris. Dan Biro iklan berikutnya, yaitu *Reynell and Son* yang terbentuk di London pada tahun 1912.

Kehidupan dunia yang sudah modern pada saat ini sangat tergantung pada iklan. Karena tanpa adanya iklan para pelaku usaha dan distributor tidak akan dapat menjual barangnya, sedangkan disisi lain para pembeli juga tidak akan memiliki informasi yang memadai mengenai produk-produk barang dan jasa yang tersedia di pasar.

Suatu perusahaan untuk dapat mempertahankan tingkat keuntungannya, maka perusahaan itu harus dapat melangsungkan kegiatan-kegiatan dibidang periklanan secara memadai dan terus-menerus.

Dewasa ini dengan semakin maju alat teknologi, maka pesan iklan tidak hanya dapat disalurkan hanya melalui sarana media cetak atau surat kabar saja, akan tetapi juga sudah merambah kepada media elektronok yaitu melalui banyak munculnya televisi swasta.

Pada awalnya, biro-biro iklan hanya sekedar menjalankan fungsi sebagai makelar/pialang ruang atau kolom iklan di media massa, kemudian sebagai perantara pihak media dan para pengiklan. Para biro iklan inilah yang memikul tanggung jawab atas pembayaran kepada media massa apabila pihak pengiklan tidak menyerahkan pembayaran. Dengan perkembangan teknologi pula, maka biro-biro iklan juga bersaing untuk menyediakan fungsi-fungsi kreatif dalam pembuatan iklan yang semenarik mungkin kepada para pengiklan. Sehingga biro-biro periklanan mengalami pergesaran menjadi agen-agen pelayanan.

Di negara-negara yang maju iklan sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Pada umumnya orang membeli barang karena mengetahuinya dari iklan, walaupun banyak diantaranya yang seringkali mengkritik iklan dan mencurigai iklan.

Institut Praktisi Periklanan Inggris mendefinisikan Periklanan sebagai berikut :

Periklanan merupakan pesan-pesan penjualan yang paling persuasif yang diarahkan kepada para calon pembeli yang paling potensial atas produk barang atau jasa tertentu dengan biaya yang semurah-murahnya.<sup>20</sup>

Kondisi seperti itu, pada satu sisi memberikan manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan/jasa yang diinginkan dapat terpenuhi, serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Namun, kondisi dan fenomena tersebut pada satu sisi lainnya dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang, di mana konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi obyek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.

Permasalahan konsumen menjadi masalah yang mengglobal dan melanda seluruh konsumen di dunia. Kesadaran konsumen telah melahirkan

---

<sup>20</sup> Frank Jefkins, Op Cit, h. 5.

salah satu cabang baru ilmu hukum, yaitu hukum perlindungan konsumen atau yang disebut dengan hukum konsumen (*consumers law*).

Perkembangan hukum konsumen di dunia bermula dari adanya gerakan perlindungan konsumen (*consumers movement*). Amerika Serikat tercatat sebagai negara yang banyak memberikan sumbangan dalam masalah perlindungan konsumen. Secara historis perlindungan konsumen diawali dengan adanya gerakan-gerakan konsumen di awal abad ke 19. Di New York pada tahun 1891 terbentuk Liga Konsumen yang pertama kali, dan pada tahun 1898 di tingkat nasional Amerika Serikat terbentuk Liga Konsumen Nasional (*The National Consumer's League*). Organisasi ini kemudian tumbuh dan berkembang dengan pesat .

Dalam perjalanannya, gerakan perlindungan konsumen ini pada tahun 1906 dengan semangat dan kegigihan yang tinggi serta dukungan Presiden Amerika Serikat, lahirilah *The Food and Drugs Act* dan *The Meat Inspection Act*. Perkembangan selanjutnya terjadi pada tahun 1914, dengan dibukanya kemungkinan untuk terbentuknya komisi yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen yang disebut FTC (*Federal Trade Comission*).

Selanjutnya pada tahun 1930-an dianggap sebagai era kedua pergolakan konsumen, di mana mulai dipikirkan tentang urgensi dari pendidikan konsumen dan pendidik. Dan era ketiga dari pergolakan konsumen terjadi dalam tahun 1960-an yang melahirkan era hukum

perlindungan konsumen (*consumers law*). Pada tahun 1962 Presiden AS John F. Kennedy menyampaikan *consumers message* kepada kongres. Dalam preambuli *consumers message* dicantumkan formulasi pokok-pokok pikiran yang sampai sekarang terkenal sebagai hak-hak konsumen (*consumer bill of right*).

Di negara-negara lain selain Amerika Serikat setelah era ketiga terjadilah kebangkitan yang berarti bagi perlindungan konsumen. Dan pada era ketiga ini juga menyadarkan negara-negara lain untuk membentuk Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Beberapa Undang-undang Perlindungan Konsumen negara-negara di dunia adalah sebagai berikut :

- a. Singapura : *The Consumer Protection (Trade Description and Safety Requirement Act*, tahun 1975,
- b. Thailand : *Consumer Act*, tahun 1979
- c. Jepang : *The Consumer Protection Fundamental Act*, tahun 1968,
- d. Australia : *Consumer Affairs Act*, tahun 1978,
- e. Irlandia : *Consumer Information Act*, tahun 1978,
- f. Finlandia : *Consumer Protection Act*, tahun 1978,
- g. Inggris : *The Consumer Protection Act*, tahun 1970, diamendir pada tahun 1971,
- h. Kanada : *The Consumer Protection Act* dan *The Consumer Protection Amendment Act*, tahun 1971, dan
- i. Amerika Serikat : *The Uniform Trade Practices and Consumer Protection Act (UTPCP)* tahun 1967, diamendir tahun 1969 dan 1970, kemudian *Unfair Trade Practices and Consumer Protection (Louisiana) Law*, tahun 1973.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Gunawan Widjaja, Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, h. 15.



Di Indonesia masalah perlindungan konsumen baru mulai terdengar pada tahun 1970-an . Ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) bulan Mei 1973. Secara historis, pada awalnya yayasan ini berkaitan dengan rasa mawas diri terhadap promosi untuk memperlancar barang-barang dalam negeri. Atas desakan suara-suara dari masyarakat, kegiatan promosi ini harus diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan agar masyarakat tidak dirugikan dan kualitasnya terjamin.

Puncaknya lahirlah “Yayasan Lembaga Konsumen” dengan moto yang telah menjadi landasan dan arah perjuangan YLKI, yaitu **melindungi konsumen, menjaga martabat konsumen, dan membantu pemerintah.** Dengan adanya suara-suara yang bertujuan untuk memberdayakan konsumen semakin gencar, maka lahirlah Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

#### **2.1.1.2. Sumber Hukum Periklanan.**

Periklanan sebagai salah satu sarana pemasaran dan sarana penerangan memegang peranan penting di dalam pembangunan yang dilaksanakan bangsa Indonesia. Sebagai sarana penerangan dan pemasaran, periklanan pun merupakan bagian dari kehidupan media komunikasi yang vital bagi pengembangan dunia usaha.

Dalam memproduksi iklan, pihak perusahaan periklanan pun dikawal ketat oleh kode etik yang ditandatangani oleh lima asosiasi (termasuk Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia) pada 17 September

1981. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia ini kemudian disempurnakan, dengan penandatanganan oleh tujuh instansi pada 19 Agustus 1996.

Ketujuh instansi tersebut adalah :

1. Asosiasi Perusahaan Media Luar Ruang Indonesia (AMLI),
2. Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia (Aspindo),
3. Gabungan Perusahaan Bioskop Seluruh Indonesia (GPBSI),
4. Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI),
5. Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI),
6. Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS), dan
7. Yayasan Televisi Republik Indonesia.<sup>22</sup>

Pengertian-pengertian pokok mengenai iklan dan periklanan pada Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia adalah sebagai berikut :

**Iklan** : ialah segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat suara media, dan dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.

**Periklanan** : ialah keseluruhan proses yang meliputi penyiapan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penyampaian iklan.

---

<sup>22</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, h. 115.

Informasi tentang barang atau jasa konsumen yang diperlukan konsumen, yang paling berpengaruh pada saat ini adalah informasi yang bersumber dari kalangan pelaku usaha. Hal ini terutama dalam bentuk iklan atau label. Iklan adalah bentuk informasi yang umumnya bersifat sukarela, sekalipun pada akhir-akhir ini termasuk juga yang diatur di dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Pasal 9, 10, 12, 13, 17, dan Pasal 20).

Undang-undang tentang periklanan di Indonesia belum ada, karena itu tentang periklanan ada di berbagai peraturan perundang-undangan yang antara lain adalah :

1. Pada UU No.10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 215). Penerbitan undang-undang ini dimaksudkan untuk menguasai dan mengatur barang-barang apa pun yang diperdagangkan di Indonesia.
2. Pada Undang-undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers dan Kode Etik Jurnalistik juga mengatur mengenai penyampaian informasi yang baik.
3. Peraturan Menteri Kesehatan yang selanjutnya disebut dengan Permenkes. Diantaranya adalah Permenkes No. 329 Tahun 1976 tentang Produksi dan Peredaran Makanan dan No. 79 Tahun 1978 tentang Label dan Periklanan Makanan. Dalam ketentuan Umum Pasal

1 Angka 13 Permenkes No. 329 Tahun 1976 tercantum batasan tentang iklan. Ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut :

Iklan adalah usaha dengan cara apa pun untuk meningkatkan penjualan, baik secara langsung ataupun tidak langsung.<sup>23</sup>

Jadi pada intinya yang dinamakan iklan adalah sarana untuk secara langsung atau tidak langsung meningkatkan penjualan.

4. Pada hukum positif di Indonesia yaitu Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 9 angka 1 berbunyi sebagai berikut :

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan atau seolah-olah..... Dan seterusnya.<sup>24</sup>

#### 2.1.2. Fungsi Promosi/Iklan.

Dewasa ini telah memasuki abad informasi. Dalam abad informasi ini, iklan/promosi memainkan peran yang sangat penting untuk menyampaikan informasi tentang suatu produk kepada masyarakat. Iklan ikut menentukan penilaian masyarakat mengenai baik buruknya kegiatan bisnis. Akan tetapi iklan justru menciptakan citra negatif tentang bisnis, seakan bisnis adalah kegiatan tipu menipu, kegiatan yang menghalalkan

---

<sup>23</sup> Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta, 1998, h. 64.

<sup>24</sup> Az. Nasution, l. b. i d, h. 69.  
dan seterusnya yang dimaksud disini adalah ada 11 larangan bagi pelaku usaha. Dan pada perundang-undangan ini hanya terdapat larangan dan suruhan yang berkaitan dengan periklanan saja, sedangkan yang dimaksudkan dengan iklan tidak dicantumkan.

segala cara untuk mencapai tujuan, yaitu keuntungan. Hal ini karena iklan sering memberi kesan dan informasi yang berlebihan, barang palsu dan terang-terangan menipu tentang produk tertentu yang dalam kenyataannya hanya akan mengecohkan dan mengecewakan masyarakat konsumen.

Dalam pasar bebas, terdapat beragam jenis barang dan jasa semua pihak berusaha dengan segala cara untuk menarik konsumen atau pembeli. Semua perusahaan berlomba-lomba meningkatkan kinerjanya, memperbaiki mutu produk dan pelayanannya demi merebut konsumen. Namun akibat dari pihak lain ada kecenderungan untuk membuat iklan yang berlebihan dengan maksud agar konsumen tertarik membeli produknya sehingga para pelaku usaha dapat mendapatkan untung.

#### **2.1.2.1. Fungsi Iklan Sebagai Pemberi Informasi.**

Iklan merupakan media untuk menyampaikan informasi yang sebenarnya kepada masyarakat tentang produk yang akan atau sedang ditawarkan dalam pasar. Iklan berfungsi untuk membeberkan dan menggambarkan seluruh kenyataan yang serinci mungkin tentang suatu produk. Sasaran iklan adalah agar konsumen dapat mengetahui dengan baik produk itu sehingga akhirnya memutuskan untuk membeli produk tersebut.

Iklan sebagai media pemberi informasi yang netral bermaksud untuk membantu pembeli memutuskan secara tepat dalam membeli produk tertentu demi memenuhi kebutuhan hidupnya. Meskipun hanya sebagai informasi, iklan tetap dapat tampil menarik tanpa ada keinginan untuk

memanipulasi masyarakat. Misalnya iklan menggunakan obyek binatang langka tertentu yang tampil secara menarik dan lucu maupun pemandangan alam dan semacamnya yang disertai dengan nama produk disalah satu bagian iklan tersebut tanpa ada kata-kata bujuk rayu atau manipulasi apa pun.

Pandangan ini sangat ditekankan oleh David Ogilvy, seorang raja iklan Amerika yang berhasil. Menurutnya untuk dapat berhasil dalam mengiklankan dan menjual sebuah produk, maka harus memberikan fakta kepada konsumen. Karena itu keliru besar apabila agen iklan/perusahaan periklanan beranggapan bahwa konsumen tidak membutuhkan fakta. Bahkan anggapan bahwa konsumen adalah orang tolol dan karena itu dapat ditipu adalah sangat keliru dan berbahaya.

David Ogilvy, dalam bukunya "*Confessions of an Advertising Man*" yang dikutip oleh A. Sonny Keraf, menyebutkan bahwa :

"Konsumen bukanlah orang yang tolol. Konsumen adalah istri anda. Anda melecehkan kepintarannya kalau anda sampai beranggapan bahwa sebuah slogan atau beberapa kata sifat hambar sudah cukup untuk membujuk konsumen membeli sesuatu. Konsumen membutuhkan semua informasi yang dapat anda berikan kepadanya."<sup>25</sup>

Menurut Ogilvy, iklan yang mengatakan hal yang tidak benar tentang sebuah produk akan merugikan perusahaan itu sendiri :

"Kalau anda mengatakan kebohongan tentang sebuah produk, hal itu akan ketahuan, entah oleh pemerintah yang akan mendakwa anda atau oleh konsumen yang akan menghukum anda dengan tidak lagi membeli produk anda. Produk yang baik dapat dijual dengan menggunakan iklan yang jujur.

---

<sup>25</sup> A. Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tertutan Dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, h. 199.

Kalau menurut anda produk itu tidak baik, jangan diiklankan. Kalau anda mengatakan hal yang tidak benar atau hal yang menyesatkan, anda merugikan klien anda, anda memperbesar perasaan bersalah dalam diri anda, dan anda mengobarkan perasaan dengki masyarakat terhadap seluruh kegiatan iklan anda.”<sup>26</sup>

Kegiatan iklan dan produk yang diiklankan akan dibenci dan dijauhi masyarakat apabila iklan memberikan informasi yang palsu tentang sebuah produk. Iklan yang tidak benar akan membawa dampak yang bertentangan dengan tujuan iklan dan akan merugikan tidak hanya perusahaan periklanan, melainkan juga pelaku usaha. Dengan kata lain dalam memberikan informasi yang benar kepada konsumen juga demi kepentingan pengiklan dan pelaku usaha.

Sehubungan dengan iklan sebagai pemberi informasi yang benar kepada konsumen, maka ada tiga pihak yang terlibat dan bertanggung jawab secara moral atas informasi yang disampaikan sebuah iklan. Pertama, produsen yang memiliki produk tersebut. Kedua, biro iklan yang mengemasi iklan dalam segala dimensinya. Ketiga, bintang iklan. Dalam hal ini, tanggung jawab moral atas informasi yang benar tentang sebuah produk pertama-tama dipikul oleh pihak produsen. Pihak produsen harus memberikan semua data dan informasi yang akurat dan benar tentang produk yang akan diiklankan. Dan produsen harus menyetujui iklan yang dibuat biro iklan untuk memastikan apakah isi iklan menggambarkan kenyataan sebenarnya dari produk tersebut, memastikan apakah yang

---

<sup>26</sup> *I b. i. d.*, h. 200

diiklankan ada unsur pemalsuan informasi yang disengaja untuk menyesatkan konsumen. Persetujuan isi iklan sangat penting untuk mengetahui tanggung jawab produsen dan biro iklan apabila sampai terjadi ketidaksesuaian informasi.

#### **2.1.2.2. Fungsi Iklan Sebagai Fungsi Pemasaran.**

Pemasaran adalah merupakan salah satu kegiatan dalam perekonomian dan merupakan faktor penting dalam suatu siklus kebutuhan konsumen. Di negara-negara berkembang, konsep pemasaran seringkali disalahartikan dan diterapkan secara keliru. Misalnya seorang penjual (salesman) atau menejer penjualan membicarakan pemasaran, tetapi sebenarnya masalah yang dibicarakan adalah penjualan, seorang menejer periklanan mengartikannya sebagai periklanan, dan seorang menejer toko serba ada mengartikannya sebagai perdagangan atau perdagangan eceran.

Istilah pemasaran sering dikacaukan dengan istilah-istilah seperti : penjualan, perdagangan dan distribusi. Karena istilah pemasaran menganut pengertian yang luas, maka ketiga istilah pemasaran merupakan satu bagian atau satu kegiatan saja. Proses pemasaran dimulai sejak sebelum barang-barang diproduksi, semua keputusan yang diambil di bidang pemasaran harus ditujukan untuk menentukan produk dan pasarnya, harganya, dan promosinya.



Definisi pemasaran yang dianggap paling luas dikemukakan oleh William J. Stanton dalam bukunya *Fundamentals of Marketing* yang dikutip oleh Basu Swastha, yaitu sebagai berikut :

“Pemasaran adalah sistem keseluruhan dari kegiatan usaha yang ditujukan untuk merencanakan, menentukan harga, mempromosikan, dan mendistribusikan barang dan jasa yang dapat memuaskan kebutuhan kepada pembeli yang ada maupun pembeli potensial.”<sup>27</sup>

Jadi kegiatan-kegiatan di dalam pemasaran, semuanya ditujukan untuk memberikan kepuasan baik penjual maupun pembeli, apalagi dalam kondisi perekonomian sekarang ini, tanpa adanya pemasaran orang sulit mencapai tujuan konsumsi yang memuaskan.

### **2.1.3. Etika Periklanan.**

#### **2.1.3.1. Pengertian Etika.**

Kata etik atau etika, berasal dari kata Yunani *ethos* yang dalam bentuk jamaknya *ta etha*, yang berarti ‘adat istiadat’ atau ‘kebiasaan’. Dalam pengertian ini etika berkaitan dengan kebiasaan hidup yang baik, baik pada diri seseorang maupun pada suatu masyarakat atau kelompok masyarakat. Hal ini berarti etika berkaitan dengan nilai-nilai, tata cara hidup yang baik, aturan hidup yang baik, dan segala kebiasaan yang dianut dan diwariskan dari satu orang ke orang yang lain atau dari satu generasi ke generasi yang lain.

---

<sup>27</sup> Basu Swastha, Op Cit, h. 10.

Pengertian etika sama dengan pengertian moralitas. Moralitas berasal dari kata latin *mos*, yang dalam bentuk jamaknya *mores* berarti 'adat istiadat' atau 'kebiasaan'. Pengertian antara etika dan moralitas, sama-sama berarti sistem nilai tentang bagaimana manusia harus hidup baik sebagai manusia dalam sebuah kebiasaan yang kemudian terwujud dalam pola perilaku yang baik.

Demikian pula halnya dengan masalah etika periklanan, periklanan adalah hal yang tidak terpisahkan dari bisnis modern. Dalam perkembangan periklanan, masalah periklanan banyak tersebar di media komunikasi modern yaitu media cetak maupun elektronik (khususnya televisi) memegang peranan yang sangat dominan. Namun dari maraknya periklanan ternyata dalam kenyataannya iklan-iklan yang setiap hari secara massal di curahkan di masyarakat melalui berbagai media, pada umumnya tidak mendidik dan sebaliknya justru menyebarkan selera yang rendah.

Dalam kenyataannya masalah etika periklanan selalu ada pelanggaran yang menyangkut persoalan kebenaran dalam iklan dan manipulasi publik, padahal menghormati otonomi manusia merupakan suatu prinsip etis yang mendasar.<sup>28</sup>

Sering kali ditemukan iklan yang tidak mengatakan seluruh kebenaran, misalnya karena mendiamkan sesuatu yang sebenarnya penting untuk diketahui. Selain berbohong, iklan yang bersifat tidak etis adalah

---

<sup>28</sup> K. Bertens, *Pengantar Etika Bisnis*, Kanisius, 2000, h. 264.

menipu. Cara paling ampuh untuk menanggulangi masalah etis tentang periklanan adalah pengaturan diri (*self regulation*) oleh dunia periklanan. Hal ini dilakukan dengan menyusun sebuah kode etik, sejumlah norma dan pedoman yang disetujui oleh profesi periklanan itu sendiri, khususnya oleh asosiasi biro-biro periklanan. Di Indonesia memiliki Tata krama dan tata cara periklanan Indonesia yang disempurnakan pada tahun 1996.

Selain dengan cara tersebut, agar periklanan tidak menyalahi batas-batas etika, ada juga cara positif untuk meningkatkan mutu etis dari iklan dengan memberikan penghargaan kepada iklan yang dinilai paling baik. Di Indonesia mempunyai Citra Adhi Pariwara yang dikeluarkan oleh Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia.

Iklan diadakan adalah dalam rangka promosi, karena itu informasinya mestinya harus jujur, benar dan tidak merugikan. Adapun mengenai iklan yang tidak bermoral, dengan sendirinya menjadi tidak etis. Sebagai contoh penilaian etis tentang iklan mengenai produk yang merugikan kesehatan masyarakat, adalah iklan rokok.

Secara umum periklanan dapat dikatakan mempunyai potensi yang besar untuk memamerkan sikap konsumerisme, hal ini merupakan aspek etis yang sangat penting, terutama dalam masyarakat yang ditandai kesenjangan sosial yang besar seperti Indonesia. Pemerintah Indonesia pada 1 April 1981 menghentikan iklan di TVRI, pada waktu itu disebut Siaran Niaga, hal itu dilakukan karena pertimbangan etis. Namun dengan adanya

banyak televisi swasta di Indonesia, maka tidak mengherankan bahwa sesudah beberapa tahun iklan menghilang sekarang muncul kembali di layar kaca/televisi.

Dengan munculnya beberapa perusahaan televisi swasta, tidak realistis untuk mengharapkan dapat melarang periklanan di TV secara total. Banyak iklan yang tidak etis yang banyak dijumpai pada televisi, antara lain iklan minyak goreng filma yang menyebutkan apabila ibu-ibu menggunakan filma berarti menggunakan akal sehat. Hal ini sangat tidak etis, karena iklan tersebut dapat dikonotasikan, bahwa seorang ibu yang tidak memakai minyak goreng filma berarti akalnya tidak sehat. Ada pula iklan mobil kijang, pada iklan tersebut justru anak kecil yang ditonjolkan dalam mempromosikan betapa begitu mudahnya untuk dapat membeli mobil kijang. Tentu saja eksploitasi anak-anak untuk iklan saja sudah merupakan sesuatu yang tidak etis. Untuk itu sebagai konsumen harus mempunyai sikap hati-hati dalam mencermati tentang iklan, karena keganasan periklanan harus diimbangi dengan sikap yang kritis dari publik

Yang dimaksud publik adalah orang dewasa yang normal dan mempunyai informasi cukup tentang produk dan jasa yang diiklankan.<sup>29</sup>

#### **2.1.3.2. Norma Etik Periklanan.**

Membicarakan norma etik periklanan tentu saja berhubungan dengan kegiatan periklanan. Dalam kegiatan periklanan melibatkan banyak

---

<sup>29</sup> *I. b. i. d.*, h. 279.

pelaku ekonomi antara lain pelaku usaha pengiklan, pelaku usaha periklanan dan media periklanan. Di samping itu juga melibatkan konsumen selaku penerima informasi yang disajikan melalui iklan.

Melalui iklan diharapkan adanya peningkatan penjualan produk barang dan jasa. Dengan adanya iklan melalui media elektronik yaitu televisi, semua orang dapat menyaksikan kreativitas iklan misalnya “kopi torabika”. Pada iklan ini disajikan adegan seorang pria sedang menonton televisi yang sedang memamerkan dada wanita yang tertutup ketat.<sup>30</sup> Melalui media yang sama pula menjelang bulan Ramadhan dapat disaksikan iklan promag dengan kata-kata “Harus siap lahir dan batin”. Pada hari-hari pertama puasa, wajar jika sesekali ada rasa perih atau kembung di perut. Gejala memang sama dengan penyakit maag. Adanya gejala yang sama, bukan berarti menunjukkan bahwa orang puasa akan terkena sakit maag.<sup>31</sup> Juga iklan “kraft” yang menampilkan sosok kanak-kanak yang mulutnya penuh makanan sambil berbicara.<sup>32</sup> Padahal norma-norma pergaulan yang disosialisasikan orang tua secara turun temurun melarang berbicara apabila mulut penuh makanan.

Para praktisi periklanan dalam mendesain iklan hendaknya memperhatikan asas-asas umum kode etik periklanan sebagai berikut :

---

<sup>30</sup> Ira Puspawati, *Iklan Kait dan Etika Beriklan*, artikel dalam Warta konsumen, No. 1, Januari 1996.

<sup>31</sup> Ira Puspawati, *Iklan yang tak Mendidik*, artikel dalam Warta Konsumen, No. 241, April 1994.

<sup>32</sup> Emmy LS, *Ketika Konsumen Menggugat Iklan*, artikel dalam Warta Konsumen, No. 03, Maret 1993.

- (a) Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku;
- (b) Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat, agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan;
- (c) Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.<sup>33</sup>

Adanya ketentuan mengenai kode etik periklan, diharapkan produk iklan yang dihasilkan dapat menjunjung asa-asa umum kode etik periklanan. Dengan adanya kode etik periklanan pun juga diharapkan tindakan terhadap pelanggaran kode etik.

#### **2.1.4. Media Periklanan.**

Media periklanan dapat membuat atau membawa pesan-pesan penjualan kepada para calon pembeli. Kemajuan teknologi komunikasi melahirkan sarana antara lain media massa cetak, elektronik, media bioskop dan media luar ruang. Produk barang dan jasa dibuat untuk mengantisipasi kebutuhan semua orang. Pemasaran gaya hidup dipercepat pula dengan hadirnya teknologi multi media dan komunikasi yang disajikan melalui iklan, untuk itu media periklanan suatu barang/jasa tidak dapat lagi hanya menggantungkan satu jenis media saja.

##### **2.1.4.1. Media Cetak.**

---

<sup>33</sup> Az. Nasution dkk., *Laporan Tim Pengkajian Hukum Tentang Aspek Hukum dan Etika Bisnis Periklanan di Indonesia*, Jakarta, 1994, h. 13.

Media cetak adalah salah satu sarana yang paling murah bagi para produsen untuk mendapatkan sejumlah besar calon pembeli sampai ke pelosok-pelosok. Kelebihan dari iklan/promosi pada media cetak dapat dipasang dengan cepat dan dapat ditargetkan kepada orang-orang tertentu dengan menggunakan surat kabar atau majalah yang biasa dibaca. Pada media cetak iklan atas produk barang atau jasa tertentu sering dikelompokkan bersama-sama sehingga para pelaku usaha periklanan tidak perlu mengeluarkan banyak biaya untuk mengiklankan produknya. Karena para pelaku usaha periklanan cukup dengan membeli satu ruang yang kecil saja.

Ada banyak kelebihan pada media cetak, namun ada pula kekurangannya yaitu pada umumnya media cetak tidak dapat bertahan di tangan pembaca lebih dari satu hari. Beberapa surat kabar bahkan habis terbaca hanya dalam waktu beberapa jam saja, dan sesudah itu langsung dibuang atau terlupakan begitu saja. Banyak pula surat kabar yang hanya dibaca di tengah-tengah perjalanan menuju kesuatu tempat dan pulang dari tempat kerja. Iklan/promosi pada media cetak/surat kabar tidak memiliki kesan hidup, karena tidak dilengkapi dengan realitas suara, gerak dan warna bergerak seperti iklan di televisi atau iklan bioskop. Mengenai kesalahan cetak juga tidak jarang terjadi, hal ini dikarenakan

pengasuh media ingin mengatur ruang-ruang iklannya sedemikian rupa agar ekonomis.

#### **2.1.4.2. Media Elektronik.**

Kemajuan teknologi komunikasi melahirkan sarana media massa, antara lain media elektronik yaitu meliputi media radio dan televisi. Di banyak tempat di dunia, iklan radio muncul bersamaan dengan pengenalan radio itu sendiri. Di berbagai penjuru dunia, radio telah menjadi sarana komunikasi dan periklanan yang mapan. Bagi banyak orang, radio adalah pengganti yang baik jika suatu ketika tidak dapat menyaksikan televisi. Kemudahannya dibawa kemana-mana menjadikan radio sebagai teman setia, radio dapat hadir di mana saja, mulai dari bangunan kantor, tempat rekreasi, kamar mandi, tempat parkir, di tepi pantai, dan bahkan banyak orang yang berlari-lari santai sambil mendengarkan radio melalui headphone.

Selain media elektronik radio yang sudah dikenal, juga ada media elektronik televisi yang sejak dasawarsa 1950-an televisi telah menjadi media iklan utama di Inggris. Televisi pun sudah merupakan barang umum yang mudah dijumpai di mana saja. Karena itu, potensinya sebagai wahana iklan sangat besar, karena televisi mampu menjangkau begitu banyak masyarakat atau calon konsumen. Karena televisi merupakan sarana hiburan utama bagi keluarga,



maka produk-produk yang diiklankan di televisi pun kebanyakan adalah barang-barang konsumen, baik yang dikonsumsi setiap hari maupun yang tahan lama. Dari alat rumah tangga sampai kepada produk-produk barang dan jasa yang bernilai tinggi.

Iklan di televisi mempunyai sifat yang visual, dan merupakan kombinasi warna-warna, suara dan gerakan, maka iklan-iklan televisi nampak begitu hidup dan nyata. Dengan kelebihan ini, para pengiklan dapat menunjukkan dan memamerkan kelebihan atau keunggulan produknya secara detil. Karena iklan di televisi disiarkan di rumah-rumah dalam suasana yang serba santai atau rekreatif, maka masyarakat lebih siap untuk memberikan perhatian. Perhatian terhadap iklan televisi akan semakin besar, apabila materinya dibuat dengan menggunakan tokoh-tokoh ternama sebagai pemerannya.

Iklan televisi dapat ditayangkan hingga beberapa kali dalam sehari sampai dipandang cukup bermanfaat yang memungkinkan sejumlah masyarakat untuk menyaksikannya, dan dalam frekuensi yang cukup sehingga pengaruh iklan itu bangkit. Lebih dari itu, televisi juga dianggap sebagai faktor terpenting dalam menyusutnya perkembangan kesenian (kebudayaan) nasional,

merosotnya minat baca, dan merusak konsentrasi belajar anak-anak bangsa.<sup>34</sup>

#### **2.1.4.3. Media Bioskop.**

Media bioskop yang mempunyai kedudukan sebagai media iklan, akhir-akhir ini pamornya ternyata jauh menurun dan merosot dengan hadirnya televisi. Sebelum pamornya menurun, iklan di bioskop banyak mempunyai keunggulan antara lain karena para penonton bioskop benar-benar terpaku dan tidak beranjak dari kursinya, sehingga perhatian mereka tercurah pada apa yang terdapat di layar. Iklan-iklan di bioskop dapat lebih panjang daripada iklan televisi, dengan layar yang lebih lebar, maka iklannya pun menjadi lebih persuasif karena dipertunjukkan pada bidang layar yang lebih besar dan lebih lebar.

#### **2.1.4.4. Media Luar Ruang.**

Iklan luar ruang adalah bentuk iklan yang paling tua. Bukti-bukti penggunaannya yang pertama telah ditemukan pada reruntuhan peninggalan bangsa Yunani dan Romawi.<sup>35</sup> Media luar ruang mempunyai kualitas khusus yang berbeda dengan iklan lainnya, iklan luar ruang telah mengalami perubahan dari waktu ke waktu, khususnya yang berkaitan dengan pemakainya.

---

<sup>34</sup> R. Agung Laksono, *Televisi Sebagai Vaksin Kebudayaan*, UNPAD, Bandung, 1996, h. 1.

<sup>35</sup> Frank Jefkins, *Op Cit*, h. 126.

Pada iklan luar ruang, karena ukurannya yang pada umumnya cukup besar, maka poster mendominasi pemandangan dan mudah menarik perhatian. Kebanyakan poster dihiasi dengan aneka warna, dengan gambar-gambar dan pemandangan yang realistis sehingga memudahkan pemirsa untuk mengingat produk yang diwakilinya. Karena dimaksudkan untuk menarik perhatian orang-orang yang sedang bergerak, dan poster mungkin saja hanya dilihat dari kejauhan, maka kalimat atau pesan-pesan tertulis, biasanya terbatas pada slogan singkat atau sekedar satu nama yang sengaja dicetak dengan huruf yang besar-besar dan mencolok.

Namun iklan pada media luar ruang terdapat sisi kelemahan yakni, ketidakmampuannya memuat banyak pesan sekaligus, rentan terhadap cuaca, kurangnya konsentrasi penonton untuk mengingat pesan-pesan iklan poster karena melihat poster tersebut sambil lalu, dan waktu yang digunakan untuk merancang, mencetak dan memamerkan poster cukup lama.

## **2.2. Kegiatan Promosi dan Perlindungan Konsumen.**

*Guidelines for Consumer Protection of 1985*, yang dikeluarkan oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan : “konsumen di mana pun mereka berada, dari segala bangsa, mempunyai hak-hak dasar tertentu, terlepas dari kaya, miskin, ataupun status sosialnya.” Yang dimaksud dengan hak-hak dasar tersebut adalah hak untuk mendapatkan informasi yang jelas,

benar, dan jujur; hak untuk mendapatkan keamanan dan keselamatan, hak untuk memilih, hak untuk didengar, hak untuk mendapatkan ganti rugi, hak untuk mendapatkan kebutuhan dasar manusia (cukup pangan dan papan), hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan bersih serta kewajiban untuk menjaga lingkungan itu.<sup>36</sup>

Para konsumen juga harus sadar akan hak-hak yang dimilikinya sebagai seorang konsumen sehingga konsumen dapat melakukan sosial kontrol terhadap perbuatan dan perilaku pelaku usaha dan pemerintah. Pada era globalisasi dan teknologi yang semakin canggih ini, permasalahan yang dihadapi konsumen bertambah kompleks. Dalam kegiatan perdagangan antar negara, tidak hanya dengan cara tradisional pelaku usaha dan konsumen bertemu muka tetapi penjualan produk sudah semakin maju, yaitu dengan cara melakukan kegiatan promosi melalui katalog, melalui telepon dan dengan cara-cara komunikasi alat-alat elektronik yang banyak digunakan.

Di masa krisis ekonomi ini beban permasalahan yang dihadapi konsumen pun bertambah berat, dengan harga sembako yang semakin tinggi, kualitas barang yang masih dipertanyakan, penipuan berat dan ukuran, penggantian tanggal dan kadaluwarsa, pemalsuan serta iklan-iklan yang menyesatkan. Kesemua ini sangat menyengsarakan konsumen, untuk itu perlindungan konsumen dan pengawasan dalam kegiatan periklanan di Indonesia sangatlah dibutuhkan.

---

<sup>36</sup> Az. Nasution, *Op Cit*, h.1.

### **2.2.1. Pengawasan Periklanan Dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI).**

Bagi konsumen, informasi tentang barang dan atau jasa merupakan kebutuhan pokok, sebelum para konsumen menggunakan sumber dananya untuk mengadakan transaksi konsumen tentang barang dan jasa tersebut. Informasi-informasi tersebut meliputi antara lain tentang ketersediaan barang atau jasa yang dibutuhkan masyarakat konsumen, tentang kualitas produk, keamanannya, harga, jaminan dan sebagainya yang berkaitan dengan itu.

Informasi tersebut dapat diperoleh dari keterangan para pelaku usaha dan juga dapat dari kalangan pemerintah baik dalam melaksanakan perundang-indangan, maupun dalam menjalankan kebijakan pemerintah. Dan lebih jsuh lagi, informasi tentang produk konsumen juga dapat disediakan oleh kalangan konsumen atau organisasi konsumen.

Di antara berbagai informasi tentang barang atau jasa konsumen yang diperlukan konsumen, tampaknya yang paling berpengaruh pada saat ini adalah informasi yang bersumber dari kalangan pelaku usaha, terutama dalam bentuk iklan atau label. Iklan adalah bentuk informasi yang umumnya bersifat sukarela, sekalipun pada akhir-akhir ini termasuk juga yang diatur di dalam undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ( Pasal 9, 10. 12, 13, 17 dan Pasal 20). Undang-undang

tentang periklanan belum dimiliki untuk itu pengaturan tentang periklanan harus dicari pula dalam berbagai peraturan perundangan lain dari pendirian kalangan bisnis periklanan dan para pakar lainnya.

Dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan di Indonesia disebutkan yaitu bagi pihak-pihak atau perusahaan-perusahaan yang menjalankan periklanan berpendirian, bahwa periklanan adalah sarana pemasaran dan sarana penerangan. Dengan sarana pemasaran tentunya mendukung penetapan dan atau peningkatan pangsa pasar produk konsumen yang ditawarkan.

Iklan, sebagai sarana pemasaran tentunya perlu untuk diamati dan harus ada perhatian khusus, terutama pengamatan tentang diselenggarakannya iklan apakah dengan cara-cara yang benar dan bertanggung jawab atau disalahgunakan sehingga banyak menyesatkan dan menipu sehingga merugikan orang banyak. Apabila informasi dari iklan diselenggarakan dengan benar dan lengkap, maka tidak akan menyebabkan konsumen salah dalam menjalankan hak pilihnya atas sesuatu barang atau jasa kebutuhan hidupnya.

Dengan lahirnya peraturan perundangan-undangan di dalam praktek bisnis periklanan, setidaknya-tidaknya terdapat dua jenis pengawasan, yaitu :

- a. Pengawasan oleh pemerintah dengan menggunakan peraturan perundang-undangan, baik yang langsung maupun tidak langsung tentang periklanan, dan
- b. Pengawasan dilakukan oleh pelaku usaha periklanan sendiri, biasanya oleh asosiasi usaha bisnis periklanan yang menyusun dan memberlakukan regulasi sendiri tersebut, dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam regulasi sendiri itu.<sup>37</sup>

Ketentuan-ketentuan regulasi sendiri umumnya terlihat dalam bentuk kode etik atau kode praktek periklanan. Dalam bidang periklanan penyusunan kode etik periklanan, disebut dengan nama Tata Krama dan Tata cara Periklanan Indonesia, terlihat pendirian para pemrakarsanya seperti tercemin dalam Bab Pendahuluan kode etik tersebut :

“Demi melindungi nilai-nilai budaya bangsa yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 serta tanggung jawab sosial, perlu ditetapkan etika periklanan yang mengatur Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Nasional.”

Di Indonesia pengesahan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia pada tahun 1981 dan disempurnakannya pada tahun 1996. Tata krama tersebut disahkan oleh organisasi peserta konvensi periklanan Indonesia. Peserta konvensi ini terdiri dari : 1). Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia (ASPINDO), 2). Asosiasi

---

<sup>37</sup> AZ. Nasution, Op Cit, h. 201.

Perusahaan Media Luar Ruang Indonesia (AMLI), 3). Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), 4). Gabungan Perusahaan Bioskop Indonesia (GPBI), 5). Persatuan Radio Siaran Swasta Indonesia (PRSSNI), 6). Serikat Penerbit Surat Kabar (SPSK), 7). Yayasan Televisi Republik Indonesia (Yayasan TVRI).

Organisasi peserta konvensi periklanan Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1996 menyatakan ikrar yang berintikan bahwa seluruh jajaran periklanan nasional bertanggungjawab untuk senantiasa menegakkan dan akan menggunakan segala upaya untuk membantu Komisi Periklanan Indonesia dalam pelaksanaannya.

Tata Krama dan tata cara periklanan Indonesia yang diperbarui (selanjutnya disebut tata krama), terdiri dari 5 (lima) bab pengertian-pengertian pokok dan 2 (dua) lampiran.

Bab II memuat tentang tata krama, terdiri atas asas-asas umum, penerapan umum dan penerapan khusus. Sedang Bab III memuat tata cara tentang hubungan antar unsur yang berkepentingan dalam periklanan, terdiri dari perilaku periklanan dan pemerintah, perilaku periklanan dan konsumen, pengiklan dan perusahaan periklanan meliputi media-media cetak, media elektronik, media bioskop dan media luar ruang, dan hubungan media, rekaman dan pemesanan. Tentang Bab IV mengatur penerapan dan prosedur pengawasan, terdiri atas asas-asas pengawasan, penerapan pengawasan serta prosedur pengawasan. Bab V



tentang bobot pelanggaran dan pengenaan sanksi, memuat tentang bobot pelanggaran dan pengenaan sanksi. Selanjutnya lampiran 1 memuat ketentuan-ketentuan hukum yang harus diperhatikan insan periklanan dalam menjalankan fungsinya dan lampiran 2 memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan komisi Periklanan Indonesia yang ditugasi untuk menjalankan pembinaan kehidupan dan pertumbuhan periklanan nasional yang sehat dan bertanggung jawab.

Pengawasan tata krama dan tata cara periklanan diserahkan kepada badan tersendiri yang bernama Komisi Periklanan Indonesia (selanjutnya disebutkan komisi). Komisi periklanan Indonesia merupakan badan independen dan dibentuk untuk mengembangkan dan mendayagunakan seluruh aset periklanan nasional untuk kepentingan masyarakat periklanan dan kepentingan seluruh masyarakat. Komisi terdiri dari Presidium Komisi sebagai pemberi arah dan kebijaksanaan umum dan badan-badan pelengkap pelaksana operasional dari tugas dan kewajiban komisi.

Dalam memenuhi fungsi, tugas, dan kewajiban komisi tersusun kebijaksanaan yang meliputi 3 aspek :

- a. Pemantapan kondisi berusaha dan persaingan sehat ;
- b. Pengembangan profesionalisme bagi pelaku periklanan nasional ;
- c. Pemantapan tanggung jawab etika bagi seluruh masyarakat periklanan Indonesia.

Penegakan tata krama dan tata cara periklanan dilakukan oleh setiap komponen periklanan nasional, yaitu asosiasi pengiklan, perusahaan periklanan, media serta penghimpun berbagai industri dan jasa penunjang periklanan.

### **2.2.2. Jenis Promosi/Iklan.**

#### **2.2.2.1. Iklan Konsumen.**

Dalam iklan konsumen, pada dasarnya terdapat dua macam barang yang umum dibeli oleh masyarakat, yaitu barang konsumen (*consumer goods*) seperti bahan makanan, shampoo, sabun, dan sebagainya serta barang tahan lama (*durable goods*), misalnya bangunan tempat tinggal, mobil, perhiasan, dan sebagainya.<sup>38</sup>

Semua macam barang tersebut diiklankan melalui media sesuai dengan lapisan masyarakat tertentu yang hendak dibidik. Media utama bagi iklan konsumen adalah televisi.

#### **2.2.2.2. Iklan Antarbisnis.**

Kegunaan dari iklan antarbisnis adalah untuk mempromosikan barang-barang dan jasa non konsumen, artinya baik pemasang maupun sasaran iklan sama-sama perusahaan. Produk yang diiklankan adalah barang antara yang harus diolah atau menjadi unsur produksi. Yang termasuk dalam pengiklan

---

<sup>38</sup> Frank Jefkins, Op Cit, h. 39.

bahan-bahan mentah, komponen, suku cadang dan asesori-asesori, fasilitas pabrik dan mesin, serta jasa-jasa seperti asuransi, pasokan alat tulis, dan lain-lain.

Para pemasok jasa, peralatan, bahan-bahan mentah, komponen, mesin-mesin dan alat-alat kantor biasanya memasang iklan di media-media yang jarang dilihat masyarakat umum atau konsumen biasa (konsumen rumah tangga). Media yang dipakai antara lain jurnal-jurnal perdagangan dan teknik, literatur dan katalog teknik, pameran-pameran dagang, jasa kiriman pos serta seminar dan demonstrasi teknik. Media iklan antarbisnis ini merupakan kekhasan bagi kalangan industri di negara-negara maju, dan agak jarang ditemukan di negara-negara berkembang.

#### **2.2.2.3. Iklan Perdagangan.**

Iklan perdagangan secara khusus ditujukan kepada kalangan distributor, pedagang-pedagang kulakan besar, para agen, eksportir/importir, dan para pedagang besar dan kecil. Barang-barang yang diiklankan adalah barang-barang untuk dijual kembali.

Kegunaan iklan perdagangan adalah memberikan informasi kepada para pedagang atau saudagar tentang barang-barang yang tersedia untuk dijual kembali, apakah dengan mengingatkan pada merek-merek yang terkenal, memperkenalkan

barang-barang baru atau tidak jarang mengumumkan hal-hal khusus untuk membantu para pengecer menjajakan barang-barang tersebut, misalkan potongan harga, syarat yang lebih lunak, pengemasan baru, rencana-rencana kampanye iklan konsumen atau promosi penjualan.

Iklan semacam ini menawarkan untuk memesan atau menanyakan informasi lebih lanjut, serta membantu pula para salesmen lapangan untuk menghubungi pemilik stok barang. Karena tujuan iklan perdagangan adalah mendorong para pemilik toko (baik yang berupa jaringan maupun usaha pribadi) untuk menjadikan produk tersebut sebagai stok (teristimewa untuk menciptakan suatu jaringan distribusi yang memadai dalam rangka mendukung kampanye iklan konsumen), maka titik beratnya adalah keuntungan.

#### **2.2.2.4. Iklan Eceran.**

Iklan eceran adalah iklan yang unik dan karakteristik, karena sifat-sifatnya berada di antara iklan perdagangan dan iklan barang konsumen. Contoh yang paling mencolok adalah iklan-iklan yang dilancarkan oleh pasar swalayan atau pun toko-toko serba ada berukuran besar. Iklan mengenai makanan kaleng bermutu tinggi, atau jus minuman yang bermutu yang sering terlihat di pasar swalayan itu tidak dibuat

oleh pihak pengelola pasar swalayan yang bersangkutan, melainkan oleh perusahaan yang membuat makanan atau minuman kemasan tersebut. Pihak pasar swalayan yang menjual produk tersebut sekedar memasang iklannya. Contoh lain adalah iklan minyak pelumas yang terdapat di sebuah pompa bensin adalah buatan pemasok minyak pelumas yang dijual di pompa bensin tersebut, jadi bukan buatan pihak pompa bensin yang sekedar memasangnya.

Kegunaan dari iklan eceran ini adalah untuk : (1). mempopulerkan perusahaan, memikat para konsumen dengan janji-janji tertentu, dan meningkatkan apa yang biasa disebut sebagai "*store traffic*" yaitu merangsang orang-orang yang lalu lalang di depan toko tersebut untuk masuk ke dalam. (2). Menjual barang-barang yang eksklusif bagi toko tertentu. (3). Menjual stok suatu toko, dapat juga untuk mempromosikan barang-barang yang musiman sifatnya, untuk menampilkan pola pemilihan produk yang cermat, atau mengumumkan penawaran khusus.<sup>39</sup>

Tujuan dari pemasangan iklan eceran, biasanya sekedar membujuk orang-orang untuk mengunjungi toko tersebut, meskipun tidak jarang di tempat terdekat telah

---

<sup>39</sup> Frank Jefkins, Op Cit, h. 48.

disediakan pula formulir pemesanan barang melalui telepon serta formulir penggunaan rekening koran dan kartu kredit.

#### **2.2.2.5. Iklan Keuangan.**

Iklan keuangan meliputi iklan-iklan untuk bank, jasa tabungan, asuransi, dan investasi. Sebagai pelengkap iklan yang ditujukan kepada konsumen atau klien, kadang-kadang disertakan pula laporan keuangan perusahaan yang bersangkutan, termasuk prospektus-prospektus perusahaan secara lengkap menyongsong penerbitan saham baru, catatan investasi dalam bentuk obligasi, serta pembentukan mengenai berbagai hal lainnya yang menyangkut keuangan.

Tujuan iklan keuangan biasanya adalah untuk menghimpun dana pinjaman atau menawarkan modal, baik dalam bentuk asuransi, penjualan saham, surat obligasi, surat utang atau dana pensiun. Namun, dapat juga iklan keuangan tersebut hanya berupa pengumuman atau laporan keuangan dari suatu perusahaan kepada publik, yang salah satu tujuannya adalah untuk menunjukkan betapa solidnya keuangan suatu perusahaan.

Pada iklan keuangan, media yang dipilih bergantung dari khalayak yang hendak dituju. Sebagai contoh, asosiasi perumahan biasanya mencari penabung-penabung kecil sehingga media yang digunakan adalah pers populer serta televisi. Bank-

bank nasional besar yang cabangnya tersebar di mana-mana pun biasanya menggunakan pers nasional dan televisi. Iklan keuangan yang melalui koran-koran, teristimewa di koran bisnis, sering menyita ruangan/halaman yang luas karena menyertakan informasi yang terinci mengenai segala rencana pihak perusahaan yang semuanya itu dimaksudkan untuk meraih minat dan kepercayaan para calon investor, di mana titik beratnya adalah pemaparan keuntungan-keuntungan yang telah dicapai perusahaan.

#### **2.2.2.6. Iklan Rekrutmen.**

Iklan rekrutmen (*recruitment advertising*) bertujuan merekrut calon pegawai ( seperti anggota polisi, angkatan bersenjata, perusahaan swasta, dan badan-badan umum lainnya) dan bentuknya antara lain iklan kolom yang menjanjikan kerahasiaan pelamar atau iklan selebaran biasa.

Iklan rekrutmen secara garis besar terdiri dari dua jenis, yakni iklan yang diisi oleh para pencari kerja dengan menyertakan identitas atau kotak pos, dan iklan yang berasal dari lembaga, perusahaan atau biro-biro rekrutmen yang diberi wewenang untuk mencari dan memilih calon untuk mengisi suatu lowongan yang tersedia.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Frank Jefkins, *Op Cit*, h. 55.

Seni dari iklan-iklan rekrutmen adalah bagaimana menarik sebanyak mungkin pelamar yang memenuhi segala persyaratan dengan biaya yang serendah-rendahnya. Keuntungan menggunakan biro rekrutmen atau lembaga perseleksi tenaga kerja adalah lamaran-lamaran akan disimak secara teliti dan perusahaan tinggal menerima daftar pendek calon-calon terbaik hasil saringan biro tersebut.

### 2.2.3. Pengertian Perlindungan Konsumen.

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Kata konsumen adalah istilah yang telah umum dipakai di Indonesia, seperti halnya istilah *consumer* dalam masyarakat Internasional.

Dalam Oxford Advance Learner's Dictionary of Current English arti kata *consumer* itu adalah setiap orang yang menggunakan barang.<sup>41</sup>

Tujuan dari penggunaan barang dan jasa itu nantinya yang akan menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut.

Begitu pula Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai "pemakai atau konsumen"<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Az. Nasution, Op Cit, h. 3.

<sup>42</sup> John. M. Echols & Hasan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1986, h. 124.



Dalam hukum positif di Indonesia, pengertian konsumen digunakan berbagai istilah-istilah, antara lain adalah :

- a. **Undang-Undang Barang** ( Undang-Undang RI No. 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-Undang LN Tahun 1961 No. 215 ).

Undang-undang barang ini menyebutkan tentang rakyat yang oleh undang-undang itu ingin dijaga agar terjamin kesehatan dan keselamatannya. Oleh karena itu Undang-undang bermaksud mengatur tentang mutu, susunan bahan dan pembungkusnya. Istilah rakyat dalam undang-undang barang ini diartikan sebagai konsumen.

- b. **Undang-Undang Kesehatan** ( Undang-Undang RI tanggal 17 September 1992 No. 23 Tahun 1992, tentang Kesehatan LN Tahun 1992 No. 100).

Undang-Undang Kesehatan ini tidak menggunakan istilah konsumen untuk pengguna barang dan/atau jasa.

- c. **Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)**, hal ini berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Tanggal 5 September 1963 No/ 3/1963, perihal Gagasan Burgelijik Wetboek tidak sebagai Undang-Undang.

Di sini untuk menyebut istilah konsumen terdapat beberapa istilah, antara lain istilah pembeli, penyewa, penerima hibah, peminjam pakai

dan sebagainya. Sedang dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD) ditemukan istilah konsumen dengan istilah tertanggung dan penumpang. Kesemua ini dapat diartikan sebagai konsumen akhir

Di samping hukum positif, juga diadakan penyelenggaraan studi baik yang bersifat akademis, maupun untuk tujuan mempersiapkan dasar-dasar penerbitan suatu peraturan perundang-undangan tentang perlindungan konsumen. Hal tersebut terdapat pada naskah-naskah akademik yang mendapat perhatian, antara lain Badan Pembinaan Hukum Nasional –Departemen Kehakiman (BPHN), menyusun batasan tentang konsumen akhir, yaitu :

Pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain, dan tidak untuk diperjualbelikan.<sup>43</sup>

Sedangkan batasan konsumen dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, adalah :

Pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri, keluarga atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Az. Nasution, (Ketua Tim), *Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen*, BPHN Jakarta, Proyek 1980-1981, h. 13.

<sup>44</sup> YLKI, *Perlindungan Konsumen Indonesia, sumbangan pikiran tentang Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1981, h. 4.

Dan dalam naskah akademis yang dipersiapkan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH-UI) bekerja sama dengan Departemen Perdagangan RI, berbunyi :

Konsumen adalah setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>45</sup>

#### **2.2.3.1. Sumber Hukum Konsumen.**

Istilah Hukum Konsumen, terutama Hukum Perlindungan Konsumen belum lama ini baru dikenal di masyarakat dan kalangan ahli hukum itu sendiri. Keadaan agak berubah setelah hadirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UU No. 8 Tahun 1999) pada tanggal 20 April 1999. Undang-undang ini baru efektif berlaku pada tanggal 20 April 2000.

Bersamaan dengan undang-undang ini telah lahir pula Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat (Undang-Undang No. 5 Tahun 1999). Kedua undang-undang ini satu sama lainnya berkaitan sangat erat.

Dengan adanya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 yang memiliki ketentuan yang menyatakan bahwa "kesemua undang-undang yang ada dan berkaitan dengan perlindungan konsumen tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau telah diatur khusus oleh

---

<sup>45</sup> Fakultas Hukum UI, *Rancangan Akademik tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Mei, 1992, lamp. 1 h. 1.

undang-undang". Oleh karenanya harus tetap dipelajari peraturan perundang-undangan tentang konsumen dan/atau perlindungan konsumen. Sebagai akibat dari penggunaan peraturan perundang-undangan umum ini, dengan sendirinya berlaku pula asas-asas hukum yang terkandung di dalamnya pada berbagai pengaturan dan/atau perlindungan konsumen. Supaya terdapat kecocokan di antara asas hukum untuk memenuhi fungsi pengaturan dan perlindungan pada konsumen, maka setidaknya-tidaknya diadakan pembatasan berlakunya asas-asas hukum tertentu yang bertujuan "menyeimbangkan kedudukan" di antara para pihak pelaku usaha dan konsumen bersangkutan.

Di samping Undang-Undang Perlindungan Konsumen, hukum konsumen ditemukan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku yang merupakan sumber juga dari hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen, antara lain :

#### **2.2.3.2. Hukum Konsumen dalam Hukum Privat.**

Hukum perdata dalam arti luas termasuk hukum dagang serta kaidah-kaidah keperdataan yang termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Kesemuanya baik dalam hukum perdata tertulis maupun hukum perdata tidak tertulis (hukum adat).

Pada tahun 1963 Mahkamah Agung menganggap Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) tidak sebagai undang-undang,

tetapi sebagai suatu dokumen yang hanya menggambarkan kelompok hukum tidak tertulis. Namun dalam pengalaman di pengadilan KUHPer lebih dominan berlaku dibanding dengan kaidah-kaidah hukum adat atau kaidah-kaidah hukum tidak tertulis. KUHPer memuat berbagai kaidah hukum yang berkaitan dengan hubungan-hubungan hukum dan masalah-masalah antara pelaku usaha penyedia barang atau jasa dan konsumen pengguna barang-barang atau jasa tersebut. Terutama buku kedua, buku ketiga, dan buku keempat memuat berbagai kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan konsumen dan penyedia barang atau jasa konsumen. Begitu pula dalam KUHD, baik buku pertama, maupun buku kedua, mengatur tentang hak-hak dan kewajiban yang terbit dari jasa perasuransian dan pelayaran.

Hukum Privat (hukum sipil) yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang yang satu dengan orang yang lain, dengan menitik beratkan kepada kepentingan perseorangan.<sup>46</sup>

Apabila diartikan secara luas, maka Hukum Perdata itu adalah sebagian dari Hukum Privat, apabila diartikan secara sempit, maka Hukum Perdata itu adalah sama dengan Hukum Privat. Hukum Privat dalam arti luas, meliputi Hukum Perdata dan Hukum Dagang. Sedangkan kaidah-kaidah dan asas-asas Hukum Perdata termuat juga

---

<sup>46</sup> C.S.T. Kansil, SH., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1979, h. 10.

dalam Hukum Adat. Khusus yang dibahas di sini adalah Hukum Perdata yang menyangkut masalah-masalah konsumen.

Hubungan hukum konsumen dalam memenuhi kebutuhannya dapat berbentuk antara lain dengan adanya perjanjian jual beli, sewa menyewa, tukar menukar dan lain-lain bentuk hubungan hukum. Kaidah-kaidah hukum berkenaan dengan transaksi konsumen pada umumnya termuat dalam Buku III tentang Perikatan dan Buku IV KUHPer tentang Pembuktian dan Kadaluwarsa. Dalam Buku III termuat berbagai hubungan hukum konsumen baik yang terjadi berdasarkan perjanjian maupun yang lahir karena undang-undang (Pasal 1233 KUHPer), sehingga dari kedua hubungan hukum yang lahir karena perjanjian atau karena undang-undang itu akan melahirkan suatu "Perikatan", yaitu hubungan hukum antara dua pihak, di mana disatu pihak ada hak dan dipihak lain ada kewajiban.<sup>47</sup>

Salah satu asas hukum yang dianut oleh Hukum Perjanjian adalah "asas kebebasan berkontrak", yang berarti setiap orang bebas mengadakan sesuatu perjanjian yang memuat syarat-syarat perjanjian macam apapun, sepanjang perjanjian itu dibuat secara sah dan beritikad baik, serta tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan (Pasal 1320 jo Pasal 1338).

---

<sup>47</sup> J. Satrio, *Hukum Perjanjian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Harsa, 1988, h. 3.

Hukum Perjanjian juga mempunyai “sifat terbuka”, artinya setiap pihak yang akan mengadakan perjanjian berhak mengadakan segala bentuk perjanjian yang memuat berbagai syarat yang dikehendaki, bahkan dengan menyimpang dari ketentuan yang termuat dalam KUHPer itu sendiri.<sup>48</sup>

KUHPer Pasal 1493 yang berbunyi :

“kedua belah pihak diperbolehkan dengan persetujuan istimewa, memperluas atau mengurangi kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang ini, bahkan mereka itu diperbolehkan mengadakan persetujuan bahwa si penjual tidak akan diwajibkan menanggung sesuatu apa pun.”

Peran asas kebebasan berkontrak dalam kaitannya dengan hubungan hukum yang terjadi antara pengusaha dan konsumen adalah hubungan hukum dengan menggunakan perjanjian dengan syarat-syarat baku. Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen tidak memberikan definisi tentang perjanjian baku, tetapi merumuskan klausula baku sebagai berikut :

“Setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.”

Dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ketentuan mengenai klausula baku ini diatur dalam Bab V tentang Ketentuan Pencantuman Klausula Baku yang hanya terdiri dari satu pasal, yaitu Pasal 18 UUPK. Hubungan hukum yang diwarnai oleh

---

<sup>48</sup> Az. Nasution, Op Cit, h. 93.

suasana "*take it or leave it*" terlihat dari batasan perjanjian baku tersebut. Namun perjanjian baku seperti ini sudah banyak dan meluas merasuk di dalam masyarakat Indonesia. Hampir semua hubungan hukum yang menyangkut barang dan atau jasa konsumen seakan-akan telah dikuasai oleh bentuk perjanjian ini.

Dalam KUHD memuat pula kaidah-kaidah hukum tertentu mengenai hubungan hukum antara pihak-pihak yang berkaitan dengan barang dan atau jasa, terutama dalam penyelenggaraan jasa angkutan. Sedangkan yang terjadi dalam Hukum Adat, pada umumnya setiap orang (produsen dan konsumen) saling mengenal dengan baik, barang yang diperjualbelikan merupakan barang tradisional yang telah dikenal baik oleh masyarakat, baik dalam hal pembuatannya dan pemakaiannya. Akan tetapi dengan kondisi yang telah berubah, transaksi konsumen sudah tidak dapat lagi dengan cara langsung, namun sekarang melalui berbagai perantara yang antara lain dapat melalui *door to door* yang sama sekali belum ada ketentuan hukumnya.

#### 2.2.3.3. Hukum Konsumen dalam Hukum Publik.

Hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara dan alat-alat perlengkapannya atau hubungan antara negara dengan perorangan.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> C.S.T. Kansil, SH., *Id.I.d.*, h. 73.



Termasuk dalam hukum publik, dan terutama yang banyak pengaruhnya dalam kerangka pembentukan hukum konsumen dan atau hukum perlindungan konsumen adalah hukum administrasi negara, hukum pidana, hukum acara perdata dan atau hukum acara pidana dan hukum internasional khususnya hukum perdata internasional.

Ketentuan hukum administrasi, misalnya dalam Undang-Undang Kesehatan, UU No.23 Tahun 1992, Pasal 73 ditentukan :

“Pemerintah melakukan pembinaan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan upaya kesehatan.”

Pasal 76 undang-undang itu juga menjelaskan mengenai peran pengawasan yang dijalankan oleh pemerintah, Pasal 77 menegaskan wewenang pemerintah untuk mengambil berbagai tindakan administrasi terhadap tenaga kesehatan dan sarana kesehatan yang melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini. Dari peraturan perundang-undangan tersebut terlihat bahwa ada beberapa departemen atau lembaga pemerintah tertentu yang menjalankan tindakan administrasi berupa pengawasan dan pembinaan terhadap pelaku usaha perilaku tertentu dalam melaksanakan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan hukum publik adalah semua ketentuan dalam hukum pidana, hukum administrasi negara atau

hukum tata usaha negara (misalnya berbagai Keputusan dari Dirjen, Pengawasan Obat dan Makanan, Peraturan Pemerintah tentang lafal sumpah jabatan Dokter) yang secara langsung ataupun tidak langsung bermaksud melindungi konsumen, baik konsumen barang maupun konsumen jasa.<sup>50</sup>

Cabang Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara, termasuk hukum acara yang berlaku atas keduanya mempunyai pengaruh besar pada hubungan dan masalah yang termasuk hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen.

Hukum publik pada pokoknya mengatur hubungan hukum antara instansi-instansi Pemerintah satu sama lain atau antara Instansi Pemerintah dengan masyarakat, sepanjang instansi tersebut bertindak selaku penguasa.<sup>51</sup>

Berdasarkan hukum publik, produsen barang maupun pemberi jasa dapat dipaksa untuk memenuhi semua ketentuan yang bersifat publik, dan jika melanggarnya secara perdata :<sup>52</sup>

a. perjanjian yang telah dibuatnya dapat dinyatakan batal demi hukum, karena perjanjian tidak memiliki sebab yang halal, atau

<sup>50</sup> Az. Nasution, Op Cit, 1999, h. 113.

<sup>51</sup> Indroharto, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, h. 29. "...hukum tata usaha negara atau administrasi negara adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintah atau dengan singkat dapat pula disebut dengan hukum pemerintahan (negara).

<sup>52</sup> Johannes Gunawan, *Strategi Link And Match Dalam Pendidikan Konsumen Di Fak. Hukum Jawaban Akademik Globalisasi Perdagangan*, Makalah Dalam Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen Bagi Dosen dan Praktisi Hukum, Jakarta 22 Oktober 1997, h. 5.

b. produsen atau pemberi jasa tersebut dapat dikualifikasi telah melakukan perbuatan melanggar hukum, sehingga dapat diminta memberikan ganti rugi.

Di samping menghukum pelaku juga mencegah pelaku-pelaku baru dari perbuatan-perbuatan yang mengganggu kepentingan konsumen. Sehingga penerapan hukum publik mendapatkan fungsinya sebagai pelindung konsumen. Tindakan administratif berupa pembinaan dan pengawasan dalam mengendalikan kehidupan masyarakat, merupakan upaya lain dari instansi pemerintah yang berpengaruh pada hubungan dan masalah konsumen atau masalah perlindungan konsumen.

Diawali dengan sistem pengawasan terhadap mutu dan kesehatan serta ketepatan pemanfaatan bahan untuk sasaran produk, maka aspek hukum publik sangat dominan.<sup>53</sup>

#### 2.2.4. Kepentingan Konsumen.

Kepentingan konsumen lebih rinci termuat dalam Resolusi PBB 39/248 tahun 1985. Dalam *Guidelines for consumer Protection*, bagian II (*General Principles*), angka 3, digariskan kepentingan konsumen (*legitimate needs*) yang dimaksudkan, yaitu :

---

<sup>53</sup> Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi, Dalam Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Era Perdagangan Bebas*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2000, h.82.

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan dari kepentingan sosial ekonomi konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan mereka kemampuan melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan konsumen;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.<sup>54</sup>

Untuk dapat memudahkan dan mendasarkan diri pada pemahaman umum masyarakat tentang kepentingan mereka sebagai konsumen, maka kepentingan konsumen dikelompokkan menjadi tiga bagian, yaitu :

1. Kepentingan fisik;
2. Kepentingan sosial ekonomi;
3. Kepentingan perlindungan hukum.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h. 76.

<sup>55</sup> Az. Nasution, *Ib.id.*, h.78.

#### 2.2.4.1. Kepentingan Fisik Konsumen.

Kepentingan fisik konsumen yang dimaksud adalah kepentingan badani konsumen yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan tubuh atau jiwa dalam menggunakan barang atau jasa konsumen. Sehingga dalam perolehan barang atau jasa diminta untuk memenuhi kebutuhan hidup dan memberikan manfaat bagi konsumen.

Kepentingan fisik konsumen dapat terganggu apabila dalam perolehan barang atau jasa menimbulkan kerugian pada gangguan kesehatan badan atau ancaman pada keselamatan jiwa konsumen. Seperti yang pernah terjadi pada beberapa tahun yang lalu mengenai kasus biskuit beracun, mie instan dan makanan kalengan yang telah kedaluwarsa.

Dalam KUHPer. Pasal 1371 dapat menjadi acuan untuk melindungi kepentingan fisik konsumen, yaitu :

“Penyebab luka atau cacatnya sesuatu anggota badan dengan sengaja atau karena kurang hati-hati memberikan hak kepada si korban untuk selain penggantian biaya-biaya penyembuhan, menuntut penggantian kerugian yang disebabkan oleh luka atau cacat tersebut...”

Dengan adanya jaminan dari undang-undang, mencerminkan bahwa para konsumen berhak untuk

mendapatkan kompensasi dan penyelesaian yang adil di Pengadilan.

#### **2.2.4.2. Kepentingan Sosial Ekonomi.**

Kepentingan sosial ekonomi konsumen menghendaki agar setiap konsumen dapat memperoleh hasil optimal dari penggunaan sumber-sumber ekonomi mereka dalam mendapatkan barang atau jasa kebutuhan hidup mereka. Untuk memenuhi keperluan tersebut, tentu saja konsumen harus mendapatkan informasi yang benar dan bertanggung jawab tentang produk yang diperolehnya, yaitu mengenai informasi yang informatif.

Hasil optimal bagi konsumen hanya akan dapat dicapai, apabila konsumen dalam pembelian kebutuhan hidupnya memperoleh barang atau jasa senilai dengan harga yang harus dibayarnya untuk itu. Misalnya, apabila seorang konsumen mengeluarkan biaya pembelian gula pasir sebesar Rp. 3.400,00, maka tentunya konsumen harus memperoleh gula pasir sebanyak 1 kg dan bukan 8 atau 9 ons saja. Begitu pula apabila seorang konsumen membeli kemeja merek Arrow, haruslah merek itu yang diperoleh bukan produk orang lain yang didapat.

#### 2.2.4.3. Kepentingan Hukum Konsumen.

Kepentingan hukum bagi masyarakat Indonesia dalam kualitasnya sebagai konsumen, merupakan suatu kepentingan dan kebutuhan yang sah. Suatu hal yang tidak adil bagi konsumen Indonesia, apabila kepentingan mereka tidak seimbang dan tidak dihargai sebagaimana penghargaan pada kepentingan kalangan pelaku usaha/pelaku bisnis.

Kepentingan hukum konsumen merupakan hal yang sangat penting, mengingat perilaku bisnis kalangan usaha pada saat ini telah demikian mencanggih yang sebagian besar dan telah pula dipengaruhi oleh perilaku usaha dari negara-negara maju. Semakin maraknya pelecehan terhadap konsumen akhir-akhir ini, maka gangguan pada kepentingan konsumen pun dapat terjadi, seperti tidak diperolehnya keuntungan optimum dari penggunaan sumber ekonomi konsumen, gangguan atas fisik, jiwa atau harta benda konsumen dan miskinnya hukum yang melindungi kepentingan konsumen. Kesemua itu juga dikarenakan adanya praktek niaga yang jelas-jelas tidak sehat, dan sebagai konsumen hanya merupakan korban dari persaingan antara pelaku usaha yang satu dengan yang lainnya.

Dengan kondisi seperti itu mencerminkan menurunnya kesadaran konsumen atas hak-haknya, sehingga sangat

diperlukan pada saat sekarang ini adanya upaya perlindungan terhadap konsumen.

#### 2.2.5. Gerakan Perlindungan Konsumen.

Gerakan perlindungan konsumen adalah alih bahasa dari istilah *consumerism*. Gerakan perlindungan konsumen merupakan hal baru dalam masyarakat Indonesia, dan secara formil lahir pada tahun 1973, yaitu dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) tepatnya tanggal 11 Mei 1973. Sebelum lahirnya YLKI, kata konsumen pun belum memasyarakat. Kebanyakan orang baru mengenal dengan istilah pembeli, penyewa atau langganan. Sehingga banyak pendapat yang salah tentang *consumerism*, termasuk juga sebagian besar dikalangan pelaku usaha, mengartikan *consumerism* sebagai kegiatan untuk meningkatkan pembelian atau konsumsi barang/jasa.

Pengertian sebenarnya dari konsumerisme (*consumerism*) menurut AZ. Nasution adalah :

“Gerakan masyarakat dan pemerintah untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan dan atau hak-hak konsumen.”<sup>56</sup>

Karena sebagai suatu gerakan, tentu saja hal ini merupakan kegiatan yang aktif dalam menjalankan berbagai program kegiatan perlindungan konsumen (*consumer protection action program*). Masalah

---

<sup>56</sup> Az. Nasution, Op Cit, h. 31.



konsumen sangatlah kompleks dikarenakan selalu dihadapi dengan berbagai masalah, seperti masalah sosial, hukum, ekonomi dan politik. Dari sisi hukum sendiri pada waktu itu belum adanya suatu undang-undang tentang perlindungan konsumen, sehingga apabila ada kejadian yang berhubungan dengan pelecehan konsumen masih harus mencari dasar hukum mana untuk menerapkan gugatan konsumen di pengadilan.

Gerakan konsumen internasional lebih meningkat lagi dengan didirikannya *International Organization of Consumers Union (IOCU)* pada tahun 1960 oleh lima organisasi konsumen masing-masing dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Belgia dan Australia yang berkedudukan di Den Haag (Belanda), yang kemudian sejak tahun 1995 berubah nama menjadi *Consumers International (CI)*. YLKI dari Indonesia menjadi anggota sejak tahun 1975.

Semenjak YLKI menjadi anggota IOCU, yang menarik dalam kegiatan yang diselenggarakan adalah adanya penyebaran informasi kepada para anggotanya tentang sesuatu produk konsumen atau perilaku tertentu dikalangan bisnis yang menimbulkan kerugian atas kepentingan-kepentingan konsumen di suatu negara. Dengan demikian di Indonesia pun mendapatkan pula informasi tentang produk-produk berbahaya (*hazardous product*) dan praktek bisnis tertentu yang merugikan konsumen.

Setelah didirikannya suatu lembaga swadaya masyarakat yang bernama YLKI tersebut, kemudian muncul beberapa organisasi serupa, antara lain Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) di Semarang yang berdiri sejak Pebruari 1988 dan pada tahun 1990 bergabung sebagai anggota *Consumers International (CI)*. YLKI dalam bekerjanya bertujuan untuk melindungi konsumen, menjaga martabat produsen, dan membantu pemerintah.

Gerakan konsumen di Indonesia termasuk yang diprakarsai oleh YLKI mencatat prestasi besar setelah naskah akademik Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) berhasil dibawa ke DPR dan selanjutnya rancangan tersebut disahkan menjadi undang-undang. Keberhasilan tersebut juga sangat membantu dalam upaya peningkatan kesadaran atas hak-hak konsumen. Lembaga tersebut tidak sekedar melakukan penelitian atau pengujian, penerbitan, dan menerima pengaduan, tetapi sekaligus juga mengadakan upaya advokasi langsung melalui jalur pengadilan. Untuk mewakili gugatan-gugatan masyarakat, YLKI dapat menggunakan lembaga hukum gugatan kelompok (*class action*). Pada saat sekarang ini pun YLKI mencoba mengajukan gugatan kelompok kepada pemerintah dalam berbagai kasus, antara lain terhadap PT. Persero Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Telkom.

Perkembangan baru di bidang perlindungan konsumen terjadi tatkala Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) disahkan dan diundangkan pada 20 April 1999. Tanpa mengurangi penghargaan terhadap upaya terus-menerus yang digalang oleh YLKI yang mempunyai andil besar terhadap kehadiran UUPK, juga karena cukup kuatnya tekanan dari dunia internasional. Terlebih-lebih setelah Pemerintah RI mengesahkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), maka ada kewajiban bagi Indonesia untuk mengikuti standar-standar hukum yang berlaku dan diterima oleh negara-negara anggota WTO.

Perhatian terhadap gerakan perlindungan hak-hak konsumen mendapat pengakuan dan dukungan dari Dewan Ekonomi dan Sosial PBB, dengan resolusinya No. 2111 Tahun 1978. Kemudian pada 16 April 1985 dengan resolusinya Nomor A/RES/39/248 juga disuarakan seruan penghormatan terhadap hak-hak konsumen. Untuk itu setiap 15 Maret *Consumers International (CI)* memperingati "Hari Hak Konsumen Sedunia".

Di samping itu tuntutan-tuntutan masyarakat dunia internasional termasuk Indonesia tampak semakin kritis. Jika dahulu belum banyak yang berani menyuarakan agar Indonesia dilakukan sertifikasi “halal” untuk produk-produk tertentu, maka dewasa ini tuntutan semacam ini semakin kuat, bahkan saat ini sertifikasi sudah berjalan, antara lain dengan terbentuknya Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan, dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (LP POM MUI).

Sekarang ini persaingan antar pelaku usaha demikian ketat, dan konsumen mempunyai banyak pilihan terhadap produk barang/jasa yang dikonsumsi. Tentu saja konsumen memilih yang terbaik antara semua produk barang/jasa yang tersedia. Berarti para pelaku usaha berlomba-lomba untuk bersaing. Dengan demikian gerakan konsumen baik di dunia internasional maupun di Indonesia semakin menghadapi masa-masa yang lebih kompleks. Tidak hanya siap bersaing akan tetapi bagi pemerintah pun harus siap dengan pembangunan unsur-unsur sistem hukumnya.

#### 2.2.6. Hubungan Hukum Antara Produsen Dan Konsumen.

Asas-asas hukum yang paling dominan dalam hubungan perdata antara subyek hukum yang berkaitan dengan peralihan hak atau penikmatan barang atau jasa dikarenakan adanya jual beli atau sewa menyewa adalah asas hukum perjanjian.

Secara umum dan mendasar hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan atau jasa) dengan konsumen (pemakai akhir dari barang dan atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus-menerus dan berkesinambungan.<sup>57</sup>

Hubungan hukum dapat terjadi dikarenakan saling dikehendaki oleh keduanya dan memang mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi. Produsen sangat membutuhkan dan sangat bergantung pada dukungan konsumen sebagai pelanggan, karena tanpa dukungan konsumen produsen tidak akan dapat melangsungkan usahanya. Begitu pula sebaliknya, kebutuhan konsumen juga sangat bergantung dari hasil produksi produsen.

Dengan adanya saling ketergantungan itulah, maka kebutuhan tersebut menciptakan hubungan yang terus-menerus dan berkesinambungan. Hubungan antara produsen dan konsumen yang berkelanjutan terjadi sejak proses produksi, distribusi di pemasaran dan penawaran. Rangkaian tersebut merupakan rangkaian perbuatan dan perbuatan hukum yang tidak mempunyai akibat hukum dan yang mempunyai akibat hukum baik terhadap semua pihak maupun hanya kepada pihak-pihak tertentu.

---

<sup>57</sup> Sri Redjeki Hartono, *Op Cit*, h. 80

Pada hubungan antara produsen dan konsumen, secara sistematis dimanfaatkan oleh produsen dalam sistem distribusi dan pemasaran produk guna mencapai sasaran usaha. Dari hubungan penyaluran atau distribusi tersebut menghasilkan suatu hubungan yang sifatnya massal. Dengan sifat massal tersebut hubungan antara pihak secara individual/personal dapat menciptakan hubungan-hubungan hukum yang spesifik, yang dipengaruhi oleh berbagai keadaan, antara lain :

1. Kondisi;
2. Penawaran dan syarat perjanjian,
3. Fasilitas,
4. Kebutuhan para pihak pada rentang waktu tertentu.<sup>58</sup>

Keadaan-keadaan tersebut pada dasarnya sangat mempengaruhi dan menciptakan kondisi perjanjian yang juga sangat bervariasi. Akan tetapi di dalam praktek hubungan hukum yang terjadi bahkan makin melemahkan posisi konsumen, karena secara sepihak para produsen/distributor sudah menyiapkan satu kondisi perjanjian dengan adanya perjanjian baku yang syarat-syaratnya secara sepihak ditentukan pula oleh produsen atau jaringan distributornya.

Hal semacam itu terlihat dalam "barang yang dibeli, tidak dapat ditukar atau dikembalikan". Kalimat tersebut adalah salah satu klausul yang seolah secara paten (klausul kontrak baku) di dalam bon, nota ataupun kuitansi pembelian, apa saja, di mana saja dan siapa saja penjual dari barang

---

<sup>58</sup> Sri Redjeki Hartono, *Op. Cit*, h. 82.

yang dibeli. Dapat juga ditemukan pada waktu melakukan pasang baru sambungan telepon. Listrik atau PAM tanpa disadari telah mengikat diri dalam perjanjian baku atau kontrak standard.

Materi perjanjian sepihak atau kontrak standard pada umumnya memiliki ciri-ciri diterapkan sepihak oleh pihak yang mempunyai posisi yang lebih kuat dan sama sekali tidak melibatkan pihak lain sebagai pengguna jasa/produk (konsumen). Pernyataan sepihak dari pengusaha atau produsen yang isinya cenderung membatasi tanggungjawabnya sebagai pengusaha atau produsen dikenal dengan istilah Klausula Eksonerasi. Klausul ini jelas merugikan konsumen, namun karena konsumen dihadapkan pada kondisi yang tidak dapat memilih terpaksa konsumen harus menerima ketentuan yang sebenarnya tidak terbuka tersebut.

Bertolak dari keadaan yang demikian, maka perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen tidak dapat diberikan oleh satu aspek hukum saja, akan tetapi oleh suatu sistem perangkat hukum yang mampu memberikan perlindungan dan menguntungkan konsumen.

Dalam hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen terdapat prinsip-prinsip yang dikelompokkan menjadi <sup>59</sup>.

1. Prinsip *let the buyer beware (caveat emptor)*.

Pada doktrin *let the buyer beware* atau *caveat emptor*, pelaku usaha dan konsumen adalah dua pihak yang sangat seimbang sehingga tidak perlu ada proteksi apapun bagi si konsumen.

---

<sup>59</sup> Shidarta, Op Cit, h.50.

Tentu saja dalam perkembangannya, konsumen tidak mendapat informasi yang sama terhadap barang atau jasa yang dikonsumsi. Dan akhirnya, konsumen pun dididekti oleh pelaku usaha terhadap produk yang ditawarkan.

Doktrin yang mengatakan *let the buyer beware* ini ditentang oleh pendukung gerakan perlindungan konsumen (konsumerisme). Pada prinsip ini, dalam suatu hubungan jual beli keperdataan yang wajib berhati-hati adalah pembeli. Namun dengan adanya UUPK, kecenderungan *caveat emptor* dapat mulai diarahkan sebaliknya menuju kepada *caveat venditor* (pelaku usaha yang perlu berhati-hati).

## 2. *The Due Theory.*

Prinsip ini menyatakan, pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam memasyarakatkan produk, baik barang maupun jasa.

Untuk mempersalahkan si pelaku usaha, seseorang harus dapat membuktikan bahwa pelaku usaha itu melanggar prinsip kehati-hatian. Dalam realitanya agak sulit bagi konsumen untuk menghadirkan bukti-bukti guna memperkuat gugatannya. Sebaliknya, pelaku usaha dengan berbagai keunggulannya lebih mudah untuk mengelak.

## 3. *The Privity of Contract.*

Prinsip ini menyatakan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen apabila sudah terjalin suatu hubungan kontraktuil.

Konsumen boleh menggugat berdasarkan wanprestasi.



Adapun prinsip-prinsip yang berhubungan dengan proses beracara yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa konsumen, dalam hukum perlindungan konsumen mengenal antara lain :

1. *Small Claim.*

Small claim adalah jenis gugatan yang dapat diajukan oleh konsumen, sekalipun dilihat secara ekonomis nilai gugatannya sangat kecil.

Ada tiga alasan yang mendasar diizinkan small claim dalam perkara konsumen :

- a. kepentingan dari pihak penggugat (konsumen) tidak dapat diukur semata-mata dari nilai uang kerugiannya,
- b. keyakinan bahwa pintu keadilan seharusnya terbuka bagi siap saja, termasuk para konsumen kecil dan miskin,
- c. untuk menjaga integritas badan-badan peradilan.

Dalam UUPK juga dibentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional, yang tidak memiliki kewenangan untuk menggugat mewakili konsumen. Perwakilan untuk menampung gugatan-gugatan bernilai kecil justru diserahkan kepada kelompok konsumen atau lembaga swadaya masyarakat yang disebut Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).

2. *Class Action.*

Gugatan kelompok atau lebih lazim disebut *class action* adalah pranata hukum yang berasal dari sistem *Common Law*. Walaupun demikian, di

negara penganut sistem *Civil Law*, prinsip tersebut juga diadopsi, termasuk dalam UUPK Pasal 46 ayat (1) Huruf (b).

Prinsip *class action* pada umumnya wajib memenuhi empat (4) syarat, yaitu :

1. *Numerosity.*

Maksudnya jumlah penggugat harus cukup banyak.

2. *Commonality.*

Artinya, adanya kesamaan soal hukum dan fakta antara pihak yang diwakilkan (*class members*) dan pihak yang mewakilinya (*class representative*).

3. *Typicality.*

Adanya kesamaan jenis tuntutan hukum dan dasar pembelaan yang digunakan antara *class members* dan *class representative*.

4. *Adequacy of representation.*

Kelayakan *class representative* dalam mewakili kepentingan *class members*. Ukuran kelayakan diserahkan kepada penilaian hakim.

3. *Legal Standing* untuk LPKSM

UUPK menerima kemungkinan proses beracara yang dilakukan oleh lembaga tertentu yang memiliki *legal standing*. Hak yang dimiliki lembaga demikian dikenal dengan hak gugat LSM (*NGO's standing*).

Rumusan *legal standing* dalam UUPK terdapat dalam Pasal 46 ayat (1)

Huruf (c) :

“Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran

dasarnya menyebutkan dengan tegas, tujuan didirikannya organisasi tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.”

Dalam definisi yang diberikan oleh Pasal 1 Angka 9 UUPK, jelas ada keinginan agar setiap lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM) diwajibkan terdaftar dan diakui oleh pemerintah. Tanpa pendaftaran dan pengakuan, tidak dapat menyanggah hak sebagai para pihak dalam proses beracara di pengadilan, terutama berkaitan dengan pencarian *legal standing* LPKSM.

Untuk memiliki legal standing tersebut LPKSM yang menjadi wakil konsumen harus tidak berstatus sebagai korban dalam perkara yang diajukan. Unsur *commonality* dan *typicality* tidak dipersyaratkan dalam *NGO's legal standing*. Selanjutnya, syarat *adequacy of representation* dalam *NGO's legal standing* tidak lagi diserahkan sepenuhnya kepada penilaian hakim, melainkan ada kondisi obyektif, yaitu harus memenuhi ketentuan Pasal 46 ayat (1) Huruf (c) UUPK.

#### **2.2.6.1. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.**

Berbicara masalah hak dan kewajiban, maka harus kembali pada undang-undang. Undang-undang, dalam hukum perdata selain dibentuk oleh pembuat undang-undang juga dilahirkan dari perjanjian antara pihak-pihak yang berhubungan hukum satu dan yang lainnya. Baik perjanjian yang dibuat dan disepakati oleh para pihak maupun undang-undang yang dibuat oleh pembuat undang-undang. Keduanya

membentuk perikatan di antara para pihak yang membuatnya. Perikatan tersebut menentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan atau yang tidak boleh dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam perikatan.

Hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen sangat sering terjadi hanya karena sebatas kesepakatan lisan mengenai “harga” dan “barang” dan/atau “jasa”, tanpa diikuti atau ditindaklanjuti dengan suatu bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan. Pada ketentuan umum mengenai perjanjian yang diatur dalam KUHPer, suatu perjanjian memang tidak diharuskan untuk dibuat secara tertulis, kecuali untuk perjanjian-perjanjian tertentu yang secara khusus disyaratkan adanya formalitas ataupun perbuatan tertentu.

Dalam ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dikatakan bahwa perjanjian adalah sah apabila :

1. dibuat berdasar kata sepakat dari para pihak, tanpa adanya paksaan, kekhilafan maupun penipuan;
2. dibuat oleh mereka yang cakap untuk bertindak dalam hukum;
3. memiliki obyek perjanjian yang jelas;
4. didasarkan pada suatu klausula yang halal.

Kemudian dalam Pasal 1338 ayat 1 KUHPer ditegaskan lagi bahwa setiap perjanjian yang telah dibuat secara sah adalah mengikat para pihak yang membuatnya sebagai undang-undang diantara mereka. Persetujuan tersebut tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan oleh salah satu pihak dalam perjanjian, kecuali jika hal tersebut memang dikehendaki secara bersama oleh kedua belah pihak, atau berdasarkan alasan yang dianggap cukup oleh undang-undang. Artinya, selama terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai harga yang harus dibayar oleh konsumen dan barang dan/atau jasa yang wajib disediakan oleh pelaku usaha, maka perjanjian telah mengikat, baik untuk konsumen maupun untuk pelaku usaha, kecuali terdapat suatu paksaan, kekhilafan maupun penipuan atas diri konsumen.

Untuk memberikan kepastian hukum dan kejelasan akan hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak, Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah memberikan peraturan mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

#### **Hak Pelaku Usaha.**

Ketentuan mengenai hak pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatur dalam Pasal 6. Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan

sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak untuk :

- a. menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

#### **Kewajiban Pelaku Usaha.**

Kepada pelaku usaha, dalam Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga dibebankan kewajiban-kewajiban pelaku usaha sebagai berikut :

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;

- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur, serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu, serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau yang diperdagangkan
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dari kewajiban-kewajiban pelaku usaha diharapkan dapat menciptakan budaya tanggung jawab pada diri para pelaku usaha.

#### **2.2.6.2. Hak dan Kewajiban Konsumen.**

##### **Hak Konsumen.**

Menurut ketentuan Pasal 4 UUPK, konsumen memiliki hak sebagai berikut :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa, serta mendapatkan barang dan/jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi, serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar, jujur, serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.



Dalam hak-hak konsumen tersebut, masalah kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan kenyamanan, terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat. Untuk menjamin bahwa suatu barang dan/atau jasa dalam penggunaannya, maka konsumen diberikan hak untuk memilih barang dan/atau jasa yang dikehendaki atas keterbukaan informasi yang benar, jelas, dan jujur. Apabila terdapat penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi.

#### **Kewajiban Konsumen.**

Selain memperoleh hak, konsumen dalam Pasal 5 UUPK juga diwajibkan untuk :

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;

- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Maksud dari kewajiban konsumen adalah agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya.

#### **2.2.6.3. Hubungan Hukum Antara Pelaku Usaha Periklanan, Media dan Pengiklan.**

Hubungan hukum yang terbentuk antara pelaku usaha periklanan, media dan pengiklan dalam kaitannya dengan promosi/iklan adalah hubungan yang terus-menerus, tidak terputus-putus, saling ketergantungan dan berkesinambungan sepanjang masa sesuai dengan tingkat kebutuhannya. Hubungan hukum yang dapat terjadi diantara para pelaku usaha penyedia barang dan jasa dengan konsumen, secara umum dikuasai oleh asas-asas hukum yang berkaitan dengan hubungan tersebut.

Asas-asas hukum perjanjian adalah yang paling dominan dalam hubungan perdata antara subyek hukum yang berkaitan dengan peralihan hak atau penikmatan barang atau jasa yang terjadi karena jual beli atau sewa menyewa. Hubungan hukum ini menimbulkan hak dan kewajiban yang sama pada masing-masing pihak. Apabila salah satu pihak lalai dalam melaksanakan kewajibannya untuk memberikan sesuatu,

berbuat atau tidak berbuat sesuatu sesuai perjanjian tersebut, maka dapat terjadi perbuatan ingkar janji, cidera janji, wanprestasi.

Kaidah-kaidah hukum yang berkenaan dengan transaksi konsumen pada umumnya termuat dalam Buku III tentang Perikatan dan Buku IV KUHPer tentang Pembuktian dan Kadaluwarsa. Salah satu asas hukum yang dianut oleh Hukum Perikatan adalah asas kebebasan berkontrak, yang berarti setiap orang bebas mengadakan suatu perjanjian yang memuat syarat-syarat perjanjian macam apapun, sepanjang perjanjian itu dibuat secara sah. Pasal 1320 KUHPer menyebutkan syarat-syarat sahnya suatu perjanjian adalah : sepakat mereka yang mengikat dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perjanjian, suatu hal tertentu, suatu sebab yang halal. Selain itu dalam Pasal 1338 antara lain disebutkan apabila suatu perjanjian dibuat dengan itikad baik serta tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan, perjanjian tersebut berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak.

Dari hubungan hukum antara pelaku usaha periklanan, media dan pengiklan yang saling ketergantungan , berkesinambungan sesuai dengan tingkat kebutuhannya, maka kalangan masyarakat periklanan Indonesia mempunyai

rumusan sendiri tentang hal yang berhubungan dengan industri periklanan.

**Periklanan** adalah seluruh proses yang meliputi penyiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan penyampaian iklan. .

**Perusahaan periklanan** adalah suatu perusahaan jasa perencanaan, pembuatan dan atau pengaturan serta pengawasan penyampaian iklan untuk kepentingan pengiklan, dengan menerima imbalan untuk jasa yang diberikannya tersebut.

**Iklan** adalah dipahami sebagai segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan melalui suatu media, dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.

**Pelaku** adalah pengiklan, perusahaan periklanan atau media.

**Pengiklan** adalah pemrakarsa dan pengguna jasa periklanan.

**Media (periklanan)** adalah sarana komunikasi untuk menyampaikan pesan-pesan iklan kepada khalayak, seperti surat kabar, majalah, televisi, radio, papan iklan, dan lain-lain.

Tidak dapat disangkal lagi bahwa iklan merupakan salah satu sarana paling ampuh dan efektif dalam mendorong laju roda perekonomian nasional. Perekonomian yang terus bergulir secara sehat menghasilkan pembangunan nasional yang optimal pula. Iklan merupakan salah satu tulang punggung dan ujung tombak perekonomian, sehingga iklan

bukan lagi sekedar kebutuhan akan tetapi sudah menyatu dalam sistem perekonomian tradisional di Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya aneka ragam istilah iklan, reklame, advertensi, pariwara, dan lain-lain.

Iklan sangat berhubungan dengan proses pembangunan, pembangunan membutuhkan investasi, investasi membutuhkan produksi, produksi membutuhkan pemasaran, dan pemasaran membutuhkan promosi. Sehingga iklan diibaratkan bagaikan suatu air yang mengalir dan iklan merupakan bagian tidak terpisahkan dengan air itu. Iklan hanyalah salah satu dari sekian banyak metode promosi yang kebetulan paling mengakar dan paling populer.

Sebagai sarana pemasaran dan sarana penerangan, perusahaan periklanan dalam menjalankan kegiatannya terikat pada suatu hubungan hukum tertentu. Hubungan hukum ini merupakan salah satu bentuk hubungan hukum yang diatur dalam Pasal 1601 KUHPer mengenai perjanjian-perjanjian untuk melakukan sementara jasa-jasa, yang bukan hubungan kerja (majikan dan buruh) maupun persetujuan dalam rangka pemborongan pekerjaan. Hubungan hukum tersebut selanjutnya dijabarkan dalam bentuk perjanjian antara kedua belah pihak yang mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak serta pertanggungjawaban atas hasil karya/hasil

kerja yang dihasilkan oleh pelaku usaha periklanan tersebut dengan pelaku usaha yang mempekerjakannya. Perjanjian ini merupakan perjanjian pelayanan berkala yang bersifat khusus.

### **2.3. Promosi Rokok dan Tanggung Jawab Dalam Periklanan.**

Iklan sebagai sarana sosialisasi produk punya peran vital bagi sukses atau tidaknya pemasaran produk. Iklan juga memberikan suntikan yang tidak kalah penting bagi hidup dan matinya media massa. Begitu pula sebaliknya, media massa harus gesit mengendus produsen produsen dan biro iklan untuk memasang iklan di medianya.

Dari sekian banyak iklan produk, baik di media cetak dan elektronik, iklan rokok menduduki rating tertinggi, khususnya produsen rokok papan atas. Misalnya PT Gudang Garam, PT HM Sampoerna, dan PT Djarum. Belum lagi iklan rokok impor, seperti Phillips Morris, dan PT BAT. Perusahaan rokok tersebut oleh praktisi media massa dijadikan tambang iklan. Disinyalir, perusahaan rokok adalah salah satu perusahaan yang resisten dengan badai krismon, bahkan merengguk keuntungan yang sangat banyak. Tidak heran, ketika produsen lain mengurangi budget iklannya, produsen rokok justru kian gencar dalam beriklan. Tehnik berpromosipun sangat banyak dan bermacam-macam. Diantaranya adalah dengan membuat stan disalah satu pameran, yang lebih seronok dan tidak etis lagi, yaitu diadakannya iklan/promosi rokok di kota Solo dengan berbagai rangkaian acara yang antara lain telah mengeksploitasi perempuan secara seksual. Hal-hal yang demikian jelas tidak sesuai dengan kode etik serta tata krama periklanan di Indonesia.

Pengalaman menunjukkan, sangat sedikit kasus hukum di bidang periklanan yang perlu diselesaikan melalui pengadilan. Sebagian besar justru dapat diselesaikan secara kekeluargaan atau dengan mengacu pada kode etik yang berlaku. Hal ini bukan hanya berlaku di Indonesia saja, tetapi juga di seluruh dunia, termasuk di negara-negara yang industri periklannay sudah amat maju. Kenyataan ini menunjukkan, bahwa industri dan masyarakat periklanan sebenarnya sudah memagari diri dengan sikap moral dan hati nurani yang tinggi. Beberapa kasus periklanan yang terjadi di masa lalu, umumnya baru melibatkan aparat kepolisian sebagai penyidik, dengan pihak media sebagai tersangka/terdakwa atau sebagai saksi utama. Meskipun demikian, hal ini tidak terbebasnya para pelaku lain, yaitu produsen (pengiklan), perusahaan periklanan (biro iklan), dan khalayak periklanan dari tanggung jawab.

Di negara-negara maju, tanggung jawab dari segala akibat periklanan ada pada Pengiklan. Dua alasan utama yang melatarbelakangi ketentuan ini adalah :

1. Pengiklan/produsen adalah pihak yang membiayai (mensponsori) pesan-pesan periklanan. Dalam kasus periklananpun, pihak yang membiayai dianggap memiliki motif paling tinggi terhadap sesuatu perbuatan.
2. Pengiklan juga dianggap merupakan ahli, atau pihak yang paling memahami tentang sesuatu produk/jasa yang mereka lakukan. Sehingga tanggung jawab terbesar atas akibat periklanan dari produk/jasa tersebut sudah sepantasnya berada dipundak mereka.

### 2.3.1. Pengaturan Promosi Rokok.

Pembangunan kesehatan sebagai salah satu upaya pembangunan nasional diarahkan guna tercapainya kesadaran, kemauan dan kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk, agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang optimal. Untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal bagi masyarakat tersebut, diselenggarakan berbagai upaya kesehatan di mana salah satu upaya dimaksud adalah pengamanan zat adiktif yang diatur dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan. Rokok merupakan salah satu zat adiktif yang bila digunakan dapat mengakibatkan bahaya kesehatan bagi individu dan masyarakat.

Dalam rangka peningkatan upaya penanggulangan bahaya akibat merokok dan juga implementasi pelaksanaannya di lapangan lebih efektif, efisien dan terpadu, diperlukan peraturan-peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Sejak awal, secara yuridis, iklan rokok sudah diberikan batasan (rambu-rambu) ketat, baik berupa kode etik periklanan oleh Komisi Periklanan Indonesia maupun berbagai peraturan yang lain. Peraturan-peraturan tersebut antara lain :

1. Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia.
2. Ketentuan mengenai iklan/promosi rokok juga perlu memperhatikan ketentuan Pasal 42 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, yang menyebutkan bahwa siaran iklan niaga



dilarang memuat iklan minuman keras dan sejenisnya bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok.

3. Ketentuan lain yang harus diperhatikan yang berhubungan dengan iklan rokok adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers dan Kode Etik Jurnalistik, khususnya Pasal 13 huruf c yang menyatakan bahwa perusahaan pers dilarang memuat iklan peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok.
4. Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.
5. Kaitannya dengan pembatasan iklan rokok, secara konkrit diatur oleh PP No. 38 Tahun 2000 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur bahwa iklan/promosi rokok hanya dapat dilakukan dengan persyaratan tertentu yang ditetapkan.

Pembinaan dan pengawasan oleh Menteri Kesehatan atas pelaksanaan pengamanan rokok bagi kesehatan dilaksanakan dalam berbagai bidang melalui pemberian informasi dan penyuluhan, dan pengembangan kemampuan masyarakat untuk berperilaku hidup sehat. Pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

#### 2.3.1.1. Pengertian Promosi Rokok.

Kebiasaan merokok kini sudah menjadi kebiasaan yang mengganggu. Tidak jarang dalam sebuah ruangan berpendingin udara, perokok tetap melakukan kebiasaannya merokok. Di tempat umum saat orang banyak berkumpul, asap rokok ikut mewarnai suasana. Padahal, merokok kini sudah mulai banyak ditinggalkan oleh masyarakat di berbagai negara maju. Ironisnya, masyarakat Indonesia yang akan menuju lepas landas pembangunan justru menunjukkan indikasi peningkatan jumlah perokok. Bahkan sampai saat ini sebagian besar dari mereka tampaknya masih sulit melepaskan diri dari kebiasaan merokok.

Kesulitan dan keengganan untuk melepaskan diri dari kebiasaan merokok tidak hanya terjadi di kalangan masyarakat berpenghasilan minim dan berpendidikan rendah. Kebiasaan merokok, tampaknya berlaku universal. Hal ini dapat terjadi pada siapa saja, usia tua maupun muda, berpendidikan dan tidak terbatas pada mereka yang berpenghasilan tinggi. Bahkan tidak jarang, mereka sebenarnya memahami bahaya merokok yang mengancam kesehatan dirinya maupun lingkungan sekitarnya.

Banyak penelitian yang membuktikan bahwa akibat dari merokok dapat menimbulkan penyakit kanker paru, kanker saluran napas, dan kanker mulut. Bahkan perokok pasif (mereka yang menghirup asap dari perokok) pun merasakan akibatnya.

Dilema yang dihadapi memang cukup pelik. Di satu sisi pemerintah mendapatkan pemasukan yang luar biasa besarnya dari cukai rokok yang dipungutnya. Bahkan mencapai ratusan milyar dan di pihak lain, pemerintah juga harus menciptakan masyarakat yang sehat dan sejahtera.

Disadari sepenuhnya bahwa merokok tidak akan pernah dapat diberantas sepenuhnya. Walaupun demikian tidak berarti produsen rokok bebas beriklan secara terbuka. Akan tetapi saat sekarang banyak iklan rokok yang muncul di televisi swasta. Kendati tidak memunculkan bentuk rokok, dengan dalih menampilkan citra perusahaan, masyarakat penonton tetap mengetahui bahwa itu adalah iklan/promosi rokok.

Berangkat dari permasalahan tersebut, maka lahirilah Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 atas perubahan PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

Dalam ketentuan umum Pasal 1 butir (1) PP No. 81 Tahun 1999 yang dimaksud dengan rokok adalah :

“hasil olahan tembakau terbungkus termasuk cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *Nicotiana tabacum*, *Nicotiana rustica* dan spesies lainnya atau sintetisnya yang mengandung nikotin dan tar dengan atau tanpa bahan tambahan.”

Sedangkan pengertian Iklan/Promosi Rokok diatur pada Pasal 1 butir (6), yang berbunyi :

“Iklan rokok adalah kegiatan untuk memperkenalkan, memasyarakatkan dan atau mempromosikan rokok

dengan atau tanpa imbalan kepada masyarakat dengan tujuan mempengaruhi konsumen agar menggunakan rokok yang ditawarkan, yang selanjutnya disebut iklan.”

#### **2.3.1.2. Kegiatan Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.**

Tembakau khususnya rokok, secara luas telah menjadi salah satu penyebab kematian terbesar di dunia. Diduga hingga menjelang tahun yang akan datang kematian akibat merokok akan mencapai jutaan orang per tahunnya. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang memiliki tingkat konsumsi dan produksi rokok yang tinggi. Variasi produk dan harga di Indonesia telah menyebabkan Indonesia menjadi salah satu produsen sekaligus konsumen rokok terbesar di dunia.

Industri rokok merupakan salah satu industri yang paling bertahan pada saat Indonesia mengalami krisis moneter, dan tidak disadari bahwa apabila pertumbuhan konsumsi rokok tidak diawasi, terutama diantara para remaja, dapat merupakan langkah awal menuju narkoba. Selain daripada itu Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan dari Departemen Kesehatan, Sampurno mengatakan :<sup>60</sup>

“Di Indonesia beban yang harus ditanggung masyarakat akibat penyakit yang berhubungan dengan rokok adalah delapan setengah kali pengeluaran pemerintah untuk

---

<sup>60</sup> ESCOM (*Economic Issues Community*), *Industri Rokok Tak Kena Kompromi dengan Peraturan Pemerintah*, Jakarta, 2001, h. 3.

kesehatan masyarakat dan lima kali pendapatan cukai pemerintah.”

Untuk memperkecil dampak kerugian kesehatan akibat rokok, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 dan PP No. 38 Tahun 2000 sebagai revisi dari PP No. 81, yang mewajibkan perusahaan-perusahaan rokok untuk menurunkan kadar tar dan nikotin rokok yang diproduksi.

Sejak kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 sebagai pengganti PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, dalam Pasal 17 dan 20, jelas tertulis pembatasan dan rambu-rambu terhadap iklan rokok. Isinya antara lain, dilarang iklan yang merangsang atau menyarankan orang untuk merokok, dilarang memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan atau keduanya tentang rokok atau orang yang sedang merokok, mencantumkan nama produk sebagai rokok, serta sejumlah batasan lain.

Selain masalah materi iklan, pemasangan atau penayangan iklan pada media televisi juga dibatasi. Televisi hanya boleh menayangkan iklan-iklan rokok setelah pukul 21.30 hingga 05.00. Tetapi sayangnya hingga kini aturan-aturan tersebutsepertinya belum dapat berjalan sesuai harapan. Di dalam televisi swasta beberapa kali terlihat tetap menayangkan iklan rokok sebelum pukul 21.30.

Batasan-batasan yang dilakukan pemerintah terhadap ruang gerak promosi rokok, memang merupakan rangkaian upaya pemerintah dalam melindungi kesehatan masyarakat dari bahaya rokok. Keinginan pemerintah melindungi masyarakat dari bahaya rokok memang sebuah dilema. Di satu sisi pemerintah ingin masyarakat terhindar dari bahaya rokok, di sisi lain pemerintah juga mengandalkan cukai rokok sebagai salah satu pendapatan negara.

### **2.3.2. Tanggung Jawab Dalam Periklanan.**

#### **2.3.2.1. Undang-Undang Pers dan Sistem Pertanggungjawaban Dalam Periklanan.**

Membicarakan tanggung jawab dalam periklanan memang bukan barang yang mudah. Pertama, kegiatan periklanan melibatkan banyak pelaku ekonomi, dalam hal ini pengusaha pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer), pengusaha periklanan, organisasi profesi periklanan (Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia) dan media periklanan. Di samping itu, juga melibatkan konsumen selaku penerima informasi yang disajikan melalui iklan, dan Pemerintah. Pada setiap transaksi konsumen tentu saja sudah terjadi kesepakatan antara para pihak (penjual dan konsumen) secara lisan maupun tertulis. Kesepakatan para pihak berada dalam lingkungan hukum perikatan yaitu perikatan karena perjanjian. Tanggung jawab hukum penjual adalah

menjamin barang/jasa itu aman dimiliki oleh konsumen dan cacat-cacat tersembunyinya (Pasal 1491 KUHPer).

Cacat produk adalah keadaan produk yang umumnya berada di bawah tingkat harapan konsumen dan mengakibatkan bahaya akan harta bendanya, kesehatan tubuh atau jiwa konsumen. Hukum tentang tanggung jawab produk termasuk dalam perbuatan melanggar hukum dengan tanggung jawab mutlak (*strict liability*), tanpa melihat apakah ada unsur kesalahan pada pihak pelaku. Dengan demikian, maka setiap produk cacat menimbulkan kerugian pada konsumen dan tanggungjawabnya dipikul oleh pelaku usaha, khususnya pelaku usaha pembuat produk yang bersangkutan.

Kedua, tempat periklanan sendiri dalam pembidangan hukum di Indonesia lebih banyak dikelompokkan dalam bidang hukum administrasi negara khususnya kelompok hukum pers.<sup>61</sup>

Oleh karena tidak ada Undang-Undang Periklanan, maka acuan setingkat undang-undang yang dapat digunakan adalah Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, khususnya Pasal 13 huruf c, yang menyatakan bahwa perusahaan pers dilarang memuat iklan peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok.

---

<sup>61</sup> Az. Nasution, *Kedudukan Hukum Konsumen Terhadap Dampak Iklan, makalah pada seminar hukum Perlindungan Hukum Bagi Konsumen dari Dampak Iklan*, diselenggarakan Senat Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam As Syafi'iyah, Jakarta, 1995, h. 12.

Melalui televisi dapat disaksikan berbagai kreativitas iklan. Pada iklan televisi disajikan iklan rokok 'Bentoel Mild' yang menampilkan pria 'bercelana dalam' busa sabun ini sempat diprotes oleh para penonton, karena dinilai menyinggung naluri kewanitaan.<sup>62</sup> Juga iklan keju 'Kraft' yang menampilkan sosok kanak-kanak yang mulutnya penuh makanan sambil berbicara.<sup>63</sup> Hal ini jelas tidak sesuai dengan norma-norma pergaulan yang disosialisasikan orang tua secara turun temurun melarang berbicara apabila mulut penuh makanan.

Di dalam mendesain iklan, praktisi periklanan hendaknya memperhatikan juga asas-asas umum kode etik periklanan sebagai berikut :

- a. Iklan harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku;
- b. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat, agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan;
- c. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Republika, *Harus Direvisi Iklan Porno di TV*, 4 April, 2000.

<sup>63</sup> Emmy LS, *Ketika Konsumen Menggugat Iklan*, artikel dalam Warta Konsumen, No. 03, Maret 1993.

<sup>64</sup> Az. Nasution dkk, *Laporan Tim Pengkajian Hukum tentang Aspek Hukum dan Etika Bisnis Periklanan di Indonesia*, Jakarta, BPHN, h. 13.



*Self regulation* menjadi kewenangan masyarakat profesi periklanan sendiri untuk melakukan tindakan atas berbagai praktek periklanan yang bertentangan dengan kode etik.

Dari segi pemenuhan barang dan jasa, idealnya iklan dipandang sebagai sarana mewujudkan hak-hak konsumen, khususnya hak untuk mendapatkan informasi dan hak untuk memilih. Periklanan juga merupakan bagian dari kegiatan pemasaran (*marketing*). Dari kegiatan suatu produk, konsumen memperoleh informasi mengenai manfaat barang atau jasa bagi konsumen serta keunggulannya dibandingkan produk-produk sejenis lainnya.

Sistem memiliki pengertian suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Dalam sistem terkandung adanya metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu.<sup>65</sup>

Sedangkan tanggung jawab berarti bahwa seseorang tidak boleh mengelak apabila diminta penjelasan tentang perbuatan/perilakunya.<sup>66</sup> Seperti yang dikemukakan Oemar Seno Adji, dalam kata tanggung jawab terkandung dua aspek, yaitu aspek etik dan aspek hukum. Jadi, sistem tanggung jawab dapat diartikan sebagai metode atau prosedur agar seseorang/badan hukum tidak dapat mengelakkan diri dari akibat

<sup>65</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alurnni, h. 88.

<sup>66</sup> Kees Bertens, *Etika*, Jakarta, Gramedia, h. 125.

perilaku/perbuatannya. Dalam pengertian hukum, sistem tanggung jawab menimbulkan konsekuensi pemberian kompensasi/ganti rugi terhadap pihak yang dirugikan akibat perilaku tertentu.

Dalam teori dan praktek penegakan hukum, untuk meminta suatu pertanggungjawaban hukum terhadap seseorang/badan hukum harus ada kejelasan kaidah hukum/norma-norma hukum apa yang dilanggar.

Karena periklanan termasuk kelompok atau keluarga (hukum) pers, maka sistem pertanggungjawabannya dengan menggunakan instrumen sistem *water fall* (sistem pertanggungjawaban air terjun) atau istilah yang digunakan oleh Oemar Seno Adji sebagai pertanggungjawaban secara suksesi/berurutan (Pemimpin umum-Pemimpin Redaksi-Pemimpin Perusahaan-Anggota Redaksi-Wartawan/Penulis). Sistem ini banyak memberi peluang atasan membebaskan diri dari tanggung jawab yang seharusnya mereka pikul, dan sebaliknya membebaskan tanggung jawab kepada bawahan.

#### **2.3.2.2. Pihak-Pihak Yang Bertanggungjawab.**

Masyarakat industri periklanan menyambut baik kehadiran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) sebagai upaya melindungi konsumen dan memberdayakan pelaku usaha. Apalagi salah satu prinsip dasar lahirnya undang-undang ini adalah adanya

pemahaman bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab. Sehingga untuk mewujudkan harapan tersebut diperlukan perangkat perundang-undangan yang mampu mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta perekonomian yang sehat.

Dalam proses terjadinya iklan, pada media massa khususnya elektronik, pada umumnya inisiatif datang dari pengusaha/perusahaan pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer). Kemudian perusahaan periklanan dan/atau media periklanan dengan persetujuan perusahaan pengiklan secara kreatif menerjemahkan inisiatif tadi dalam bahasa periklanan untuk ditayangkan/dimuat dalam media elektronik sebagai informasi produk bagi masyarakat konsumen luas. Sehingga dalam undang-undang pers terjadi hubungan dalam pertanggungjawaban iklan.

Masalah tanggung jawab muncul dalam hal :

- a. informasi produk yang disajikan melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan sebenarnya;

- b. menyangkut kreativitas perusahaan periklanan dan atau media periklanan ternyata bertentangan dengan asas-asas etik periklanan.

#### **2.3.2.2.1. Tanggung Jawab Pengiklan.**

Kalangan masyarakat periklanan Indonesia mempunyai rumusan sendiri tentang Pengiklan, yaitu pemrakarsa dan pengguna jasa periklanan. Dalam kegiatan periklanan dikatakan bahwa masalah tanggung jawab muncul dalam informasi produk yang disajikan melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya.

Adapun yang bertanggungjawab adalah pengusaha/perusahaan pengiklan, karena masalah tersebut sudah menyangkut produk yang dijanjikan kepada konsumen melalui iklan. Dengan instrumen hukum perdata, konsumen dapat meminta pertanggungjawaban/menggugat perusahaan pengiklan dengan kualifikasi wanprestasi, apabila diketahuinya ketidaksesuaian janji dalam iklan dengan kenyataannya dibuktikan adanya hubungan kontraktual. Kualifikasi perbuatan melawan hukum dapat saja digunakan meskipun terdapat hubungan kontraktual, sepanjang

unsur-unsur perbuatan melawan hukumnya yang menonjol.

#### 2.3.2.2.2. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan.

Pelaku Usaha Periklanan/Perusahaan Periklanan menurut kalangan masyarakat periklanan Indonesia adalah suatu perusahaan jasa perencanaan, pembuatan dan atau pengaturan serta pengawasan penyampaian iklan untuk kepentingan pengiklan, dengan menerima imbalan untuk jasa yang diberikannya tersebut.

Pada pelaku usaha periklanan yang bertanggungjawab adalah perusahaan pengiklan serta perusahaan periklanan dan/atau media periklanan.

Perusahaan periklanan bertanggungjawab secara hukum terhadap iklan yang menyesatkan dan menurut tata cara dalam TKTCPI perusahaan periklanan bertanggungjawab dan memegang teguh sifat rahasia pada semua kegiatan periklanan dari produk yang ditanganinya.

Apabila sistem pertanggungjawaban yang dianut adalah pertanggungjawaban suksesif, maka hal ini kurang tepat dalam bidang periklanan, karena dalam bidang periklanan tidak ada hubungan atas bawah

lolos sensor LSF (Lembaga Sensor Film). Sebuah media tidak akan dapat menayangkan film maupun iklan yang belum mendapat surat tanda lulus sensor dari lembaga sensor film tersebut. Karena itu, tidak tepat jika melimpahkan tanggung jawab terhadap iklan yang diprotes masyarakat kepada stasiun televisi tertentu.

#### **2.4.3. Product Liability Dalam Perlindungan Konsumen.**

Berbicara masalah pertanggungjawaban hukum, mau tidak mau hal ini berhubungan dengan adanya ganti rugi. Hal ini sehubungan dengan adanya konsekuensi hukum dari pelarangan yang diberikan oleh UUPK No. 8 Tahun 1999, dan sifat perdata dari hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen, maka demi hukum, setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen memberikan hak kepada konsumen yang dirugikan tersebut untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha yang merugikannya, serta untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut.

Dalam asas umum dalam hukum perdata dapat dikatakan bahwa siapa pun yang tindakannya merugikan pihak lain, wajib memberikan ganti rugi kepada pihak yang menderita kerugian tersebut. Perbuatan yang merugikan tersebut dapat lahir karena :<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Gunawan Widjaja, Ahmad Yani, Op cit, h. 62.

1. tidak ditepatinya suatu perjanjian atau kesepakatan yang telah dibuat (wanprestasi); atau
2. semata-mata lahir karena suatu perbuatan tersebut (perbuatan melawan hukum).

Kedua hal tersebut mempunyai konsekuensi hukum yang cukup signifikan perbedaannya. Pada wanprestasi sudah terdapat hubungan hukum antara para pihak, di mana salah satu pihak dalam hubungan hukum tersebut telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan pihak lain, dengan cara tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana yang harus dilakukan berdasarkan kesepakatan yang telah mereka capai. Tindakan yang merugikan ini memberikan hak kepada pihak yang dirugikan untuk meminta pembatalan atas perjanjian yang telah dibuat, beserta penggantian atas segala biaya, bunga, dan kerugian yang telah dideritanya.

Khusus untuk perbuatan melawan hukum diatur dalam Bab III, Buku III KUHP. Dari Pasal 1365 sampai dengan Pasal 1380. Menurut Pasal 1353 KUHP. Perbuatan melawan hukum melahirkan perikatan antara pihak yang melakukan perbuatan melawan hukum dan pihak terhadap siap perbuatan melawan hukum tersebut dilakukan. Jadi, perikatan lahir pada saat perbuatan yang melawan hukum tersebut dilakukan.

Apabila dihubungkan dengan perjanjian baku, dapat diketahui bahwa antara pelaku usaha yang memperdagangkan barang dan/atau jasanya dan konsumen yang menggunakan, memakai, atau memanfaatkan

barang dan/atau jasanya terdapat suatu hubungan hukum perjanjian, yang demi hukum terjadi pada saat transaksi jual beli barang dan/atau jasa tersebut dilaksanakan. Hal ini berarti setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang menerbitkan kerugian kepada konsumen merupakan pelanggaran atas prestasi pelaku usaha yang telah diperjanjikan sebelumnya kepada konsumen. Dalam hal ini konsumen berhak untuk menuntut pembatalan perjanjian, penggantian biaya dan bunga berikut kerugian aktual yang diderita oleh konsumen.

#### 2.4.3.1. Pengertian Produk.

Pengertian produk menurut Moekijat adalah sesuatu yang dipandang mampu memenuhi suatu kebutuhan/kekurangan.<sup>68</sup>

Dalam sistem pemasaran suatu perusahaan selalu dipengaruhi oleh kemampuan produksi, keuangan dan personilnya. Apabila suatu perusahaan ingin menambah produk baru, maka perlu dipertimbangkan apakah peralatan yang ada mampu digunakan atau harus menambah peralatan baru. Apabila diperlukan tambahan peralatan baru, maka aspek keuangan sangat menentukan. Dapat pula terjadi bahwa perusahaan tidak berhasil memasuki daerah pemasaran yang baru atau pasar untuk barang-barang baru, karena kurangnya personil di bidang pemasaran.

Pada pengelolaan produk termasuk pula perencanaan dan pengembangan produk dan/atau jasa yang baik untuk dipasarkan oleh perusahaan adalah perlu adanya suatu pedoman untuk mengubah produk

---

<sup>68</sup> Moekijat, *Kamus Manajemen*, Penerbit Alumni, Bandung, 1980, h. 471.



yang ada, menambah produk baru, atau mengambil tindakan lain yang dapat mempengaruhi kebijaksanaan dalam penentuan produk. Selain itu, suatu keadaan juga dapat menciptakan produk menjadi produk yang baru menyangkut masalah pemberian merk, pembungkusan, ukuran, warna, dan bentuk produk lainnya.

Pengertian produk yang sesuai dengan bidang pemasaran menurut Basu Swastha adalah :

Suatu sifat yang kompleks baik dapat diraba maupun tidak dapat diraba, termasuk bungkus, warna, harga, prestise perusahaan dan pengecer, pelayanan perusahaan dan pengecer, yang diterima oleh pembeli untuk memuaskan keinginan atau kebutuhannya.<sup>69</sup>

Menurut definisi tersebut, konsumen membeli sekumpulan sifat fisik dan kimia sebagai alat pemuas kebutuhan. Setiap kombinasi dari sifat-sifat tersebut merupakan produk tersendiri, sebab setiap kombinasi akan memberikan kepuasan yang berbeda-beda.

Berkaitan dengan tanggung jawab produsen atau *product liability*, maka yang dimaksud produk secara umum diartikan : sebagai barang yang secara nyata dapat dilihat dan dipegang (*tangible goods*), baik yang bergerak maupun tidak bergerak.<sup>70</sup>

Dalam masalah tanggung jawab produsen (*product liability*) produk bukan hanya berupa *tangible goods*, tetapi juga termasuk yang bersifat *intangible* seperti listrik, produk alami (misal makanan binatang piaraan dengan jenis binatang lain), tulisan (misal peta penerbangan yang

---

<sup>69</sup> Basu Swastha, Op Cit, 1999, h 94.

<sup>70</sup> Saefullah, *Tanggung Jawab Produsen (Product Liability) Dalam Era Perdagangan Bebas, Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2000, h.44.

diproduksi secara massal atau perlengkapan tetap pada rumah *real estate* (misal rumah).

Termasuk dalam pengertian produk tersebut tidak semata-mata suatu produk yang sudah jadi keseluruhan, tetapi juga termasuk komponen dari suku cadang.

Dengan demikian yang dimaksud dengan produk adalah barang yang secara nyata dapat dipegang dan dapat dilihat serta dapat dihasilkan dan diperbaharui kembali oleh produsen.

#### 2.4.3.2. Sistem Tanggung Jawab Dalam Perlindungan Konsumen.

Tanggung jawab produk adalah istilah hukum berasal dari alih bahasa istilah *product liability*. Yaitu tanggung jawab produk disebabkan oleh keadaan tertentu produk.<sup>71</sup>

Tanggung jawab ini tergantung pada peristiwa apakah menimbulkan kerugian pada orang lain itu dan kesalahan pada orang tersebut sehingga harus membayar ganti rugi.

Pasal 1365 KUHPer menentukan bahwa :

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut.”

Kesimpulan dari pasal tersebut adalah setiap orang yang dirugikan oleh peristiwa perbuatan/kelalaian, kurang hati-hati, berhak

---

<sup>71</sup> Az Nasution, Op Cit, 1995, h. 174.

mendapat ganti rugi (kompensasi) atas kerugiannya itu. Tetapi untuk mendapatkan hak ganti rugi tersebut undang-undang membebankan pembuktian kesalahan orang lain dalam peristiwa menggugat ganti rugi.

Hal ini terlihat pada Pasal 1865 KUHPer yang menentukan :

“Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri, maupun membantah hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.”

Selanjutnya produk itu dikatakan tidak aman dalam penggunaannya, apabila tidak memenuhi syarat-syarat keamanan tertentu, sebagaimana diharapkan orang dengan mempertimbangkan keadaan, terutama tentang :

- a. penampilan produk;
- b. kegunaan yang sepatutnya diharapkan dari produk; dan
- c. saat produk tersebut diedarkan.<sup>72</sup>

Tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen dalam UUPK diatur khusus dalam satu bab, yaitu Bab VI, mulai dari Pasal 19 samapai dengan Pasal 28. Pasal-pasal yang mengatur secara tegas pertanggungjawaban pelaku usaha atas kerugian yang diderita konsumen, yaitu Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21.

Pasal 19 mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha pabrikan dan/atau distributor pada umumnya, untuk memberikan ganti rugi atas

---

<sup>72</sup> Az. Nasution, Op Cit, 1995, h. 173.

barang dan jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, dengan ketentuan bahwa ganti rugi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk : pengembalian uang atau penggantian barang dan jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ganti rugi harus sudah diberikan tujuh (7) hari terhitung sejak tanggal transaksi.

Pasal 20 diberlakukan bagi pelaku usaha periklanan untuk bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.

Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang :

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
- b. Mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
- c. Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
- d. Tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian barang dan/atau jasa;
- e. Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan. Pelaku usaha periklanan

dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan ini.

Pasal 21 ayat 1 membebankan pertanggungjawaban kepada importir barang sebagaimana layaknya pembuat barang yang diimpor, apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan agen atau perwakilan produsen luar negeri. Pasal 21 ayat 2 mewajibkan importir jasa untuk bertanggungjawab sebagai penyedia jasa asing jika penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.

**BAB III**  
**KEGIATAN PROMOSI ROKOK DAN TANGGUNG JAWABNYA**  
**TERHADAP KONSUMEN**

Dari penelitian lapangan yang telah dilakukan, maka dapat diajukan data hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut :

**3.1. Hasil Penelitian.**

**3.1.1. Aspek Hukum Pada Kegiatan Promosi Rokok di Media Televisi.**

Dalam sistem ekonomi yang kian mengglobal dan kapitalistik, keberadaan iklan/promosi tidak dapat dianggap remeh. Iklan, sebagai sarana sosialisasi produk baru mempunyai peran vital untuk sukses tidaknya pemasaran produk. Iklan juga memberikan suntikan yang tidak kalah penting bagi hidup dan matinya media massa. Media massa harus gesit mengendus produsen dan biro iklan untuk memasang iklan/promosinya di medianya. Media massa yang dianggap paling cocok untuk memperkenalkan produk adalah media televisi, karena siaran televisi memberikan pesan dalam bentuk suara dan gambar yang sangat menarik dan merupakan media yang paling efektif untuk mencapai sasaran.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 1997 tentang Penyiaran, pada ketentuan Umum Pasal 1 butir 2 dinyatakan bahwa :

“Siaran adalah pesan atau rangkaian pesan dalam bentuk suara, gambar atau suara dan gambar atau yang berbentuk

grafis, dan karakter lainnya yang dapat diterima melalui pesawat penerima siaran radio, televisi, atau perangkat elektronik lainnya, baik yang bersifat interaktif maupun tidak, dengan atau tanpa alat bantu.”

Sedangkan dalam Pasal 1 butir 13 disebutkan mengenai siaran iklan :

“Siaran iklan adalah mata acara yang memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan barang, jasa, gagasan, atau cita-cita dengan atau tanpa imbalan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan.”

Dalam butir 14 Pasal 1 juga disebutkan :

“Siaran iklan niaga adalah mata acara yang memperkenalkan, memasyarakatkan dan/atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran dengan tujuan mempengaruhi konsumen atau khalayak sasaran agar menggunakan produk yang ditawarkan, yang disiarkan melalui lembaga penyiaran dengan imbalan.”

Televisi sebagai salah satu media penyiaran sangat berperan besar dalam kegiatan siaran iklan niaga, karena mempunyai karakter siar yang sifatnya bergerak dan bersifat menghibur, sehingga hasrat berkonsumsi masyarakat menjadi tumbuh bersama iklan. Bahkan iklan televisi merupakan penyebab meningkatnya permintaan terhadap produk-produk industri karena mempengaruhi secara signifikan perilaku konsumtif masyarakat, baik dari lapisan atas hingga lapisan bawah.

Dari sekian banyak iklan produk di media televisi, iklan rokok menduduki rating tertinggi, khususnya produsen rokok papan atas. Misalnya PT Gudang Garam, PT HM Sampoerna, dan PT Djarum. Belum lagi iklan rokok impor, seperti Phillip Morris, dan PT BAT.

Perusahaan rokok tersebut oleh praktisi media massa dijadikan tambang iklan. Disinyalir, perusahaan rokok adalah salah satu perusahaan yang resisten dengan badai krismon, bahkan menanggung untung. Tidak mengherankan, ketika produsen lain mengurangi budget iklannya, produsen rokok justru kian gencar dalam beriklan.

Sejak awal, secara yuridis, iklan rokok sudah diberikan batasan (rambu-rambu) ketat, baik berupa kode etik periklanan oleh Komisi Periklanan Indonesia maupun berbagai peraturan yang lain. Kaitannya dengan pembatasan iklan rokok, secara konkrit diatur oleh PP 81 Tahun 1999 yang telah dirubah dengan PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

Berdasarkan kajian legalistik, ketentuan PP 38/2000 Pasal 17 menyatakan iklan rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan 05.00 waktu setempat. Pelanggar dapat dikenakan sanksi hukum maksimum 5 tahun penjara dan/atau dikenakan denda sebesar Rp. 100 juta.

Namun dalam praktek dan berdasarkan pengamatan dan pantauan serta monitoring yang dilakukan oleh YLKI di televisi swasta yaitu RCTI, SCTV, Indosiar, ANTV dan TPI selama lima hari pada tanggal 23-27 bulan Pebruari tahun 2000, dan khusus TPI dilakukan tanggal 29 Pebruari - 4 Maret 2000 pada jam 18.00-22.00. Sengaja dipilih jam-jam tersebut dikarenakan banyak ditayangkan acara



andalan, semacam layar emas dan sinetron unggulan. Pada saat itulah penonton televisi, khususnya anak-anak, remaja dan pelajar melihat acara kegemarannya. Padahal, bombardir iklan rokok justru terjadi saat jam-jam tersebut. Dengan demikian menunjukkan bahwa iklan rokok masih saja bertebaran di media elektronik. Hal ini menandakan adanya pelanggaran substansif (disengaja) oleh praktisi media massa, praktisi iklan beserta produsen rokok.

Selama lima hari pemantauan ranking tertinggi pemasang iklan rokok dipegang oleh RCTI (43 iklan), dan SCTV (43 iklan), kemudian Indosiar (33 iklan), ANTV (19 iklan), dan untuk TPI hanya 7 iklan rokok. Total iklan rokok yang terjaring selama lima hari pemantauan sebanyak 145 buah iklan rokok (lihat tabel 1). Perusahaan rokok tampaknya sangat jeli dalam membidik satasiun TV. Bahkan sampai ke acara-acara andalannya. Terbukti dan hal ini harus diakui, hanya tiga stasiun TV yang panen iklan rokok yaitu RCTI, SCTV dan Indosiar. Ketiga TV inilah yang tampaknya paling populer di mata konsumen.

**Tabel 1. Rating Stasiun Televisi Swasta yang Menayangkan Iklan Rokok.**

No.	Stasiun Televisi	Jumlah
1.	RCTI	43
2.	SCTV	43
3.	INDOSIAR	33
4.	ANTV	19
5.	TPI	7

Sementara ANTV dan TPI sangat miskin dengan iklan rokok. TPI misalnya, paling miskin dengan iklan rokok. Di TPI iklan rokok yang hanya tujuh butir selama 5 hari itu, hanya tertayang pada saat jam 18.00-19.00, saat si cantik Pauline (telenovela) mengudara. Acara inilah yang menjadi andalan TPI. Sementara saat jam 19.00-22.00, nyaris tidak ada iklan rokok. Hanya ada satu buah iklan rokok Pall Mall yang mengudara pada jam 21.00-22.00 pada hari terakhir pengamatan yaitu tanggal 4 Maret 2000.

ANTV yang banyak mengadakan acara musik dan olahraga pun miskin iklan rokok (hanya 19). Padahal apabila dilihat segmen pemirsanya, acara musik dan olahraga sangat digemari oleh penonton muda (ABG). Dan oleh perusahaan rokok para remaja, pemuda dan ABG sering dijadikan sebagai sasaran utama bidikannya. Sedangkan di ketiga stasiun TV yaitu RCTI, SCTV dan Indosiar, iklan rokok nyaris

*booming*. Pilihan acaranya pun sangat selektif. Hal ini terbukti bahwa iklan rokok banyak ditayangkan pada acara andalan semacam Liputan 6 (SCTV), atau Seputar Indonesia (RCTI). Di SCTV, misalnya iklan rokok ditayangkan saat *commercial break* pertama. Bentoel Mild dengan “Jangan Anggap Enteng” dan “Prinsip Telur” nya Sampoerna banyak mendominasi Liputan 6 Petang SCTV dan Seputar Indonesia, RCTI.

Namun anehnya, pada saat acara sinetron unggulan yang digemari ibu-ibu (misal Tersanjung dan Tersayang) baik di RCTI, SCTV dan Indosiar, justru tidak ada iklan rokoknya. Meskipun acara-acara sinetron itu amat digemari oleh ibu-ibu dan ABG putri. Kemungkinan oleh produsen rokok para ibu dan para ABG putri dianggap bukan target utama iklannya.

Walaupun begitu, selama lima hari pengamatan, produsen rokok lebih suka memasang iklan rokok saat *prime time*, yaitu jam 18.00 sampai dengan 21.00. Memang banyak juga iklan rokok yang ditayangkan di atas jam 22.00. Dari iklan rokok yang pernah muncul di televisi saat pementauan hanya terjaring sebanyak 11 jenis merek rokok yang mengiklankan rokoknya. Perinciannya, iklan rokok Sampoerna dengan “prinsip telur” nya menduduki rangking teratas, sebanyak 43 kali tayang. Disusul kemudian iklan rokok Djarum Super (24), Gudang Garam Internasional (22), Long Beach (17), Pall Mall (17), Bentoel

Light (9), Sampoerna Hijau (5), Wismilak Diplomat (3), Mustang (3), Wismilak Spesial (3), serta Kennedy (1), lihat tabel 2.

Secara umum dan substansif iklan rokok di televisi termasuk dalam kategori pertama (K1), yaitu hanya menayangkan brand company saja. Tidak ada satu pun iklan rokok yang menayangkan adegan (peragaan) merokok, atau rokok sedang menyala. Hanya ditemukan pada iklan rokok Djarum Super "Yang Penting Rasanya Bung" ditemukan menayangkan ilustrasi korek api yang sedang menyala.

**Tabel 2. Rating Merek Rokok yang Memasang Iklan di TV Swasta.**

No.	Merek Rokok	Jumlah
1.	Sampoerna A Mild ("Prinsip Telur")	43
2.	Djarum Super	24
3.	Gudang Garam Internasional	22
4.	Pall Mall	17
5.	Long Beach	17
6.	Bentoel Light	9
7.	Sampoerna Hijau	5
8.	Mustang	3
9.	Wismilak Diplomat	3
10.	Wismilak Spesial	1
11.	Kennedy	1
	<b>Total</b>	<b>145</b>

Iklan rokok yang termasuk kategori K1, adalah kategori yang hanya menampilkan logo dari perusahaan yang bersangkutan (*brand company*), yaitu iklan rokok tanpa memperlihatkan bungkus rokok,

batang rokok dan aktivitas atau peragaan merokok. Hal tersebut sesuai dengan peraturan hukum positif di Indonesia.

Ironisnya dalam iklan rokok tidak menyebutkan peringatan kesehatan pemerintah. Sampoerna dengan "Prinsip Telur"-nya yang cukup menarik itu tidak satupun yang menyebutkan peringatan kesehatan. Demikian juga dengan rokok mild yang lain. Hanya Bentoel Mild yang mencantumkan peringatan kesehatan. Akan tetapi sangat disayangkan, karena peringatan kesehatan masih berupa peringatan kesehatan yang lama ("merokok dapat merugikan kesehatan"). Sedangkan menurut PP No. 81 Tahun 1999 yang telah diperbaharui dengan PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang lebih lengkap, yaitu merokok dapat menyebabkan kanker, serangan jantung, impotensi dan gangguan kehamilan dan janin. Ditemukan hanya iklan rokok Pall Mall yang mencantumkan peringatan kesehatan yang sesuai dengan PP No. 38 Tahun 2000 tersebut.

Dampak buruk rokok yang begitu kompleks secara ilmiah sudah tidak terbantahkan lagi. Ratusan, bahkan ribuan penelitian dan jurnal ilmiah telah membuktikan bahwa rokok mengandung 4000 racun karsinogenik. Rokok, sejatinya merupakan mesin pembunuh (monster) yang sangat mengerikan. Setiap tahun 3,4 juta manusia di dunia melayang karena rokok. Sehingga mitos bahwa rokok memberikan suntikan perekonomian negara, mulai berguguran. Pasalnya antara *fee*

yang diberikan dengan biaya kesehatan yang dikeluarkan justru lebih besar. Hal serupa sudah dialami di negara China , Amerika Serikat, Jerman Barat, Belanda dan Perancis yang ternyata antara penerimaan dari cukai rokok dan biaya untuk membiayai penyakit yang disebabkan rokok lebih besar.

Di Indonesia dalam kesempatan seminar Ketua Ikatan Dokter Indonesia mengatakan bahwa biaya kesehatan yang dikeluarkan untuk menanggulangi dampak buruk rokok adalah tujuh kali lipat lebih besar daripada cukai rokok itu sendiri. Perang terhadap rokok, khususnya di negara maju sudah gencar, misalnya Bill Clinton menyatakan rokok sebagai “obat bius.” Pelarangan rokok pun sedemikian serius, misalnya iklan rokok di majalah remaja tidak boleh berwarna (harus hitam putih). Billboard rokok harus dipasang 300 meter dari sekolah. Industri rokok dihukum 300 milyar US\$ lebih untuk mengganti kerugian konsumen, dibayar selama 25 tahun. Industri rokok pun diwajibkan mengeluarkan 1,5 milyar US\$ untuk kampanye anti rokok yang dilakukan perusahaan rokok. Selanjutnya di negara Malaysia, rokok merupakan barang haram.

Kondisi di Indonesia pun saat ini sudah menunjukkan perkembangan dengan adanya peraturan perundangan yang mengatur mengenai masalah rokok, larangan dan etika dalam beriklan. Namun, hingga detik ini, kampanye anti rokok dan semacamnya belum

menunjukkan perkembangan yang signifikan. Kampanye anti rokok masih dilakukan hanya oleh beberapa lembaga, yayasan, LSM serta pemerintah secara sangat sporadis. Akibatnya, antara kampanye anti rokok dengan informasi tentang rokok yang dilancarkan oleh produsen rokok, sama sekali tidak seimbang. Kampanye perusahaan rokok begitu *kreatif, atraktif, bahkan bombastis*.

Kampanye perusahaan rokok begitu besar-besaran. Berbagai sarana ditempuh, entah berupa iklan di media massa cetak dan elektronik, *billboard*, spanduk serta menjadi *sponsorship* dalam berbagai aktivitas olah raga, aktivitas sosial serta peristiwa seni dan budaya. Bahkan, dalam acara seremonial kenegaraan pun misalnya saat Rapat Kabinet di Istana Negara, konon perusahaan rokok tertentu membagikan rokoknya secara gratis.

Tidak aneh, apabila krisis moneter yang dibarengi dengan era *liberalisasi* pers malah membawa berkah tersendiri bagi industri pers. Industri pers, di tengah naiknya biaya cetak dan harga kertas, jelas membutuhkan suntikan kue iklan yang jauh lebih banyak. Muncullah perusahaan rokok sebagai dewi penyelamat untuk memperpanjang nyawa industri pers. Antara industri pers dengan perusahaan rokok terjadi kerja sama saling menguntungkan (*simbiose mutualis*).

Wajar kalau kemudian *bombardir* iklan rokok di media massa khususnya elektronik televisi swasta begitu gencar, *kreatif* dan *atraktif*. Akibatnya aspek moral *ethicts* serta norma hukum sering dikesampingkan. Iklan/promosi rokok melakukan berbagai pelanggaran, misalnya menampilkan isi dan kemasan rokok, mengajak konsumen mengkonsumsi rokok, serta penayangan berulang-ulang saat *prime time*. Dalam beberapa kasus, iklan/promosi rokok justru menjungkirbalikkan akal sehat manusia. Bagaimana tidak menjungkirbalikkan apabila model iklan rokok justru diperankan oleh olahragawan yang juara, pekerja sukses, lelaki gagah serta orang yang senantiasa mendapat keberuntungan atau membuat hidup lebih hidup, sebagaimana bunyi iklan Star Mild dengan lasta mastanya. Bagaimana mungkin, olahragawan dapat sukses dan juara apabila dia seorang perokok berat, logika mana yang membenarkan hal seperti tersebut.

Bahkan ada merek rokok kretek terkenal di Indonesia yaitu Dji Sam Soe klaimnya menyebutkan, "... dibuat dari saus anti batuk yang dapat melonggarkan jalannya nafas supaya dapat menyaringkan pita suara. Bila mengisap rokok lain mendapat batuk, mengisap rokok ini segera mengetahui faedahnya...". Akibatnya peringatan pemerintah rokok dapat merugikan kesehatan (yang tereletak persis di bawah klaim itu ) terasa tidak ada maknanya apa-apa. Yang sangat diherankan klaim semacam ini tidak ada teguran dari pihak yang



berkompeten. Sehingga hal-hal itulah yang secara *radikal substantif* melanggar *moral ethicts*, serta peraturan yang ada.

Padahal Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang disempurnakan oleh Komisi Periklanan Indonesia menyebutkan bahwa asas umum suatu iklan/promosi harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Tentang iklan/promosi rokok, komisi juga menggariskan bahwa iklan rokok tidak boleh mempengaruhi atau merangsang orang untuk mulai merokok.

Peraturan perundangan yang jelas sudah ada adalah adanya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 81 Tahun 1999 dan PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, serta Undang-Undang (UU) Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Tata Krama Periklanan telah mengatur tata cara mengenai beriklan/berpromosi rokok, namun pelanggaran masih banyak terjadi dikalangan produsen rokok.

Rambu-rambu yang termuat dalam aturan tersebut, diantaranya ,elarang iklan yang merangsang atau menyarankan orang untuk merokok, dilarang memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan, atau keduanya tentang rokok atau orang yang sedang merokok. Selain itu dilarang memberikan secara cuma-cuma atau promosi contoh rokok. Juga aturan untuk mewajibkan membuat

pesan merokok membahayakan kesehatan serta mencantumkan batasan tar dan nikotin pada setiap kemasan bungkus rokok.

Memang suatu peraturan tanpa diimbangi dengan *law enforcement* kurang baik. Apabila ada larangan, maka harus ada sanksi tegas dari pemerintah. Untuk menegakkan hukum, pemerintah perlu bersikap tegas terhadap siapapun yang melanggar. Dalam hal ini pemerintah perlu memprioritaskan sasaran yang perlu ditertibkan. Misalnya, periklanan pada media televisi.

Disisi lain, institusi yang harus mengontrol iklan/promosi rokok, yaitu Badan Pengawasan Obat dan Makanan (POM) dan Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) tidak berfungsi optimal.

Sedangkan mengenai pengawasan dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dinyatakan dalam Pasal 30 ayat 1 berbunyi :

“Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.”

Sedangkan Pasal 30 ayat 3 UUPK menyebutkan :

“Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.”

Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan atas barang dan/atau jasa yang beredar di pasar dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survei. Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang diisyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktek dunia usaha.

Selanjutnya untuk pengawasan juga diatur dalam PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan pada Pasal 35 yang menyebutkan bahwa Menteri dan Menteri terkait melakukan pengawasan atas pelaksanaan upaya pengamanan rokok bagi kesehatan. Sehingga menteri yang bertanggung jawab adalah menteri yang bertugas menurut bidang tugasnya.

### **3.1.2. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan Dalam Kegiatan Promosi Rokok Terhadap Konsumen.**

Dalam proses terjadinya suatu iklan di media televisi, pada umumnya inisiatif datang dari pengusaha (*produsen, distributor, supplier, retailer*). Kemudian perusahaan periklanan dan/atau media periklanan dengan persetujuan perusahaan pengiklan, secara kreatif menterjemahkan inisiatif tersebut dalam bahasa iklan untuk

ditayangkan/dimuat dalam media elektronik televisi sebagai informasi produk bagi masyarakat konsumen.

Proses terjadinya perjanjian penayangan iklan di RCTI dan SCTV, berlaku *self regulation*, yang berupa :

1. Rekaman, yang intinya bahwa *Advertiser*, (pengiklan/perusahaan periklanan) akan mengisi *Purchase Order* dan akan diminta untuk mengisi formulir tata cara periklanan dan selanjutnya akan diberikan bukti siar.
2. *Purchase Order* tersebut berlaku untuk jangka waktu pembayaran, yaitu 45 hari.
3. Setelah pengisian *Purchase Order*, dilakukan seleksi iklan, dan akan diterbitkan Surat Tanda Lulus Sensor yang berlaku untuk jangka waktu tiga bulan, dan setelahnya akan disensor ulang, oleh Badan Sensor Film, yang intinya menerangkan bahwa iklan tersebut layak tayang atau tidak, dan memenuhi persyaratan siar, tetapi dengan diberikan catatan bahwa media tidak bertanggungjawab secara penuh dalam hal terjadinya *misleading* dalam iklan. Apabila terdapat catatan seperti itu, biasanya pihak RCTI maupun SCTV akan membatalkan kontrak iklan.
4. Dalam hal terdapat persetujuan penayangan iklan, perusahaan periklanan/pelaku usaha periklanan akan membeli salah satu program acara di televisi tersebut yang berupa Sarana Utama dan

Sarana Pendukung. Sarana utama dikenal dengan *Gold Program* yang nilai pembeliannya relatif lebih mahal daripada sarana pendukung. Sedangkan sarana pendukung dikenal dengan istilah *Run Of Station (ROS)*, yaitu program yang tidak dipesan atau *diback up* oleh program yang tidak dibeli. ROS ini tidak dimasukkan dalam *Gold Program*.

Khusus materi-materi iklan rokok yang dibuat oleh pelaku usaha periklanan/biro iklan tidak perlu memperoleh ijin dari Komite Periklanan Indonesia (KPI) sebelum diajukan ke Lembaga Sensor Film (LSF), kecuali iklan-iklan yang berkenaan dengan makanan, minuman dan obat-obatan. Karena hal tersebut berhubungan dengan Ditjen POM Depkes. Sehingga apabila ada iklan yang akan disensor pun tidak perlu mendapat ijin dari KPI.

Komite Periklanan Indonesia (KPI) mempunyai peran dan fungsi sebagai payung bagi delapan asosiasi periklanan di Indonesia, KPI membuat tata krama yang harus dipatuhi oleh para pembuat iklan, sehingga apabila ada iklan yang melanggar tata krama harus ditegur dan dihimbau untuk diperbaiki atau tidak ditayangkan. Sedangkan Badan Musyawarah Etika (BME) KPI selalu mengadakan rapat bulanan untuk mengevaluasi iklan-iklan yang bermasalah yang disiarkan di media elektronik televisi.

Pada siaran iklan di televisi ditemukan adanya klip iklan bermasalah, yaitu klip iklan rokok Bentoel Mild, meskipun prosedur yang ada di Lembaga Sensor Film (LSF) cukup ketat dan merasa benar dengan telah menyensor pada bagian yang tidak pantas dan mendapatkan protes dari konsumen dalam hal ini para penonton televisi, maka dapat jadi klip iklan yang ditayangkan itu adalah klip yang belum disensor. Pelaku usaha periklanan/biro iklan yang membuat klip iklan biasanya hanya mengirim *copy* dan klip saja, dan bukan *master*-nya.

Menurut pihak LSF dalam kasus klip iklan Bentoel Mild yang bernuansa porno dapat saja setelah dipotong bagian yang tidak pantas, kemudian klipnya dikembalikan kepada pemilik iklan dan oleh pemilik iklan dikirimkan ke televisi untuk ditayangkan adalah *master*-nya. Sehingga LSF beranggapan sensor yang sudah dilakukan dianggap angin lalu atau diabaikan. Sedangkan di pihak biro iklan dalam hal ini adalah pihak PT Mitraguna Adikriya Komunikasi (*Mac's* 909) selaku pembuat iklan sekaligus wakil dari PT Bentoel Prima pemilik iklan Bentoel Mild membuat pernyataan yang seolah-olah menimpakan kesalahan hanya kepada LSF dengan mengatakan bahwa klip iklan tersebut sudah lolos sensor LSF.

Dalam kasus klip iklan rokok Bentoel Mild yang bermasalah, mengenai urusan sensor untuk tayangan iklan di televisi

masih dibahas oleh kalangan yang ada kaitannya dengan dunia penyiaran. Termasuk kalangan televisi swasta. Dan masalah tanggung jawab pun masih saling menuduh, karena masing-masing pihak mencari kebenarannya sendiri. Menurut stasiun televisi swasta (dalam hal ini RCTI), stasiun-stasiun televisi tidak mungkin menayangkan film atau iklan yang belum mendapat surat tanda lulus sensor dari Lembaga Sensor Film (LSF). Sehingga menurut pihak RCTI, tidak tepat apabila melimpahkan tanggung jawab terhadap iklan yang diprotes masyarakat kepada stasiun televisi tertentu, karena menurut pihak stasiun televisi swasta, televisi swasta tidak mempunyai *interest* dengan iklan dan boleh dibilang stasiun televisi swasta hanya tukang tayang. Menurut pihak televisi, bahwa peranan *sensorship* relatif sangat kecil di stasiun televisi.

Menurut pihak RCTI, stasiun televisi swasta ini mempunyai tim sensor *intern* yang menyeleksi kembali iklan-iklan yang akan ditayangkan di stasiun televisi. Hanya saja bentuk sensor tersebut mengarah pada masalah teknis penayangan, seperti panjang tayangan dan kualitas teknis, sedangkan mengenai masalah *contents* pihak RCTI sudah meyakinkan ada LSF, sehingga RCTI tidak akan menayangkan iklan yang tidak lolos sensor.

Sedangkan menurut pihak SCTV, masalah tanggung jawab penayangan iklan di televisi memang selayaknya menjadi tanggung

jawab biro iklan, karena menurutnya pihak biro iklan lah yang mempunyai ide dan yang membuat jadi sudah sepantasnya yang bertanggungjawab adalah biro iklan. Karena tanpa ada surat tanda lolos sensor (STLS) dari LSF pihaknya tidak akan menayangkan iklan apapun.

Melihat terjadinya gejolak di masyarakat mengenai iklan yang ditayangkan dan kemudian diprotes, pihak televisi swasta juga merasakan ketidakadilan apabila kesalahan hanya ditimpakan kepada lolos atau tidaknya sensor dari LSF. Berpijak dari masalah tersebut dari para pihak yang berkaitan dengan dunia penyiaran sepakat untuk mengadakan jalan tengah yang mungkin dilakukan, yaitu dengan perbaikan prosedur dalam penyampaian hasil sensor Lembaga Sensor Film (LSF) dari dan kepada biro iklan sekaligus kepada stasiun televisi.

Dari munculnya kasus klip iklan rokok Bentoel Mild yang bermasalah, maka jelas sudah mengenai prosedur cara pembuatan iklan dan bagaimana cara penyampaian iklan sampai iklan tersebut lolos sensor dan ditayangkan di televisi. Di sisi lain juga terlihat bentuk dari tanggung jawab masing-masing pihak yang terkait dengan dunia penyiaran, apalagi mengenai pembuatan iklan yang akan disampaikan atau diinformasikan kepada publik sebagai calon konsumen akan menimbulkan suatu tanggung jawab dari pihak pelaku usaha terhadap



konsumen. Dengan berpijak dari kasus iklan yang melanggar dan merugikan konsumen tersebut, maka pelanggaran iklan ditanggung renteng oleh para pelaku, dalam hal ini produsen atau pengiklan, biro iklan, dan media yang menyiarkan iklan.

Berdasarkan monitoring Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) selama bulan Oktober 2000, Grup Sampoerna telah melakukan pelanggaran. Pelanggaran itu, antara lain menayangkan iklan yang tidak mengindahkan PP No. 38 tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Pelanggaran yang sering dilakukan adalah dengan dilakukan penayangan pada jam sebelum pukul 21.30 seperti apa yang telah ditentukan pada PP tersebut, dan tidak mencantumkan peringatan tentang bahaya merokok. Mungkin bagi perokok tidak peduli dengan peringatan bahaya merokok itu. Tetapi bagi pemula atau generasi muda dapat dikecohkan dengan tayangan iklan itu.

Sebanyak 40 iklan rokok dinilai menyesatkan. Selain tidak menepati waktu tayang, juga antara lain tidak mencantumkan peringatan kesehatan pada setiap tayangan iklannya. 40 iklan rokok yang menyesatkan antara lain iklan rokok : Dji Sam Soe 234, Gudang Garam Internasional, Djarum 76, Gentong, Galant 999, Djarum Coklat, Sampoerna A Mild, Crystal, Wismilak Diplomat, Mustang, Minak Jinggo, Gudang Garam 16, Minak Jinggo Internasional, Star Mild, Crystal Spesial, Sampoerna A 12, Bentoel Merah, Bentoel Mild, Sabar

Subur Super, Gandum, Siyem Super, Pintu Gerbang, Laguna Mild, Pall Mall, Laguna Premium Internasioanl, Ardath Spesial, Lucky Strike, dan, Marlboro.

Iklan rokok tersebut dikatakan telah melakukan pelanggaran karena tidak mengindahkan PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang telah jelas-jelas tertulis pembatasan dan rambu-rambu terhadap iklan rokok. Isinya antara lain melarang iklan/promosi rokok yang merangsang atau menyarankan orang untuk merokok. Dalam PP tersebut juga tertulis larangan memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan atau keduanya tentang rokok atau orang sedang merokok. Namun faktanya menunjukkan banyak iklan/promosi rokok yang secara transparan menggambarkan orang sedang merokok.

Pelanggaran yang dilakukan oleh produsen rokok terlihat jelas dalam iklan/promosi rokok. Sejumlah rambu-rambu penayangan iklan rokok sering dilanggar produsen. Kesemuanya juga tidak terlepas dari peranan media massa yang sering menayangkan iklan rokok di bawah pukul 21.30 WIB. Berdasarkan pemantauan YLKI periode 1-7 Nopember 2000 pada lima stasiun televisi swasta terjadi 106 pelanggaran penayangan iklan rokok. Sedang pada periode 22-27 Pebruari 2000 terjadi 145 pelanggaran.

Mengutip hasil monitoring AC Nielsen selama sebulan penuh ditemukan bahwa iklan rokok Sampoerna Group sebagai perusahaan pelanggar iklan terbanyak (530 kali), disusul PT Djarum (409 kali), PT Bentoel (223 kali), Wismilak Group (201 kali) dan PT Gudang Garam (179 kali). Diakui bahwa penegakan hukum sangat pelik dikarenakan selama ini industri rokok telah menyumbang pemasukan yang cukup besar bagi pemerintah. Perusahaan rokok juga menyerap tenaga kerja yang tidak sedikit, sehingga hal ini dimanfaatkan sekali oleh produsen rokok untuk meningkatkan *bargaining position* terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Pelanggaran banyak dilakukan oleh perusahaan rokok saat ini adalah dalam hal promosi/iklan, hal tersebut terlihat pada lima perusahaan iklan/promosi rokok terbesar iklan rokok yang melanggar ketentuan penayangan dan telah melanggar kedua PP yaitu PP No. 81 Tahun 1999 dan PP No. 38 Tahun 2000 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

**Tabel 3. Lima Besar Pelanggar Iklan Rokok.**

No.	Perusahaan	Jml Tayang	Jml Pelanggaran
1.	PT.HM Sampoerna Tbk	1.095	530
2.	PT. Djarum	1.088	408
3.	PT. Bentoel	1.261	223
4.	Wismilak Group	456	201
5.	PT.Gudang Garam Tbk	423	179

Dari 40 perusahaan yang dimonitoring, total tayang mencapai 5837 dengan jumlah pelanggaran mencapai 2067. Sementara berdasarkan hasil temuan YLKI yang melakukan iklan rokok di televisi swasta untuk kedua kalinya dilakukan hampir bersamaan dengan AC Nielsen menemukan pelanggaran iklan rokok sebagai berikut, yaitu TPI dari jumlah tayang 18, melakukan pelanggaran 11, ANTV dari tayang 18 yang melanggar 15. Indosiar dari jumlah tayang 40, yang melanggar berjumlah 22. SCTV dari 44 jumlah tayang, yang melanggar 32 dan terakhir RCTI dari 40 kali tayang, jumlah yang melanggar 26.

Umumnya, pelanggaran yang dilakukan oleh televisi swasta karena menayangkan iklan/promosi rokok di bawah pukul 21.30 WIB.

Padahal menurut ketentuan, iklan rokok hanya boleh ditayangkan di atas pukul tersebut.

Melihat kenyataan terhadap pelanggaran tersebut, sehingga untuk masa yang akan datang para pembuat iklan/promosi rokok harus mentaati kedua Peraturan Pemerintah (PP) yaitu PP No. 81 Tahun 1999 dan PP No. 38 Tahun 2000 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, khususnya dalam penayangan iklan rokok, karena apabila tidak ditaati, pihak YLKI atau kelompok masyarakat yang merasa dirugikan akan mengambil tindakan dan melakukan gugatan kepada industri rokok yang melanggar.

### **3.1.3. Pelaksanaan Hak Legal Standing Konsumen Terhadap Pelaku Usaha Periklanan.**

Secara umum suatu iklan akan selalu ditampilkan dalam wujudnya yang menarik, mencolok, bahkan menantang bagi para pemirsa televisi atau para konsumen. Demikian pula dengan iklan rokok di televisi mempunyai indikator, pertama bahwa iklan rokok lebih dominan ditayangkan pada jam tayang *prime time* antara jam 18.00 sampai dengan 21.00. Bidikan ini sangat logis dan realistik. Karena pada jam tersebut mayoritas keluarga di Indonesia yang mempunyai pesawat televisi sedang santai menikmati televisi dengan kumpul keluarga. Dan kedua, selain dari itu iklan rokok juga

menggunakan ilustrasi cerita yang lebih eksentrik. Hal ini seperti terlihat pada klip iklan rokok Bentoel Mild yang menghebohkan karena menampilkan pria telanjang dan disaksikan oleh pacarnya.

Sejak kehadiran Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2000 sebagai pengganti PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, mengiklankan produk rokok juga dibatasi dengan beberapa rambu. Antara lain iklan rokok tidak boleh merangsang atau menyarankan orang untuk merokok, menggambarkan orang sedang merokok atau mengarah pada orang sedang merokok, mencantumkan nama produk sebagai rokok dan sejumlah batasan lain. Selain masalah materi iklan, pemasangan atau penayangan iklan pada media elektronik yaitu televisi juga dibatasi. Televisi hanya boleh menayangkan iklan-iklan rokok setelah pukul 21.30, sehingga khusus untuk iklan rokok boleh ditayangkan oleh televisi pada pukul 21.30 sampai dengan 05.00.

Tetapi sangat disayangkan hingga saat ini aturan tersebut sepertinya belum dapat berjalan sesuai harapan. Pada media televisi beberapa kali terlihat tetap menayangkan iklan rokok sebelum pukul 21.30. Seperti terlihat pada pukul 20.30 misalnya, iklan rokok Premium muncul di layar salah satu stasiun televisi. Stasiun yang sama pula juga masih terlihat menayangkan iklan rokok Sampoerna, Djarum, Wisnilak Slim dan Marlboro. Kemudian pada pukul 18.30 iklan rokok Gudang

Garam terlihat berkelebat di layar televisi dan bahkan peringatan kesehatan pun hanya ditayangkan beberapa detik saja, untuk itu peringatan kesehatan tidak sempat terbaca oleh para pemirsa televisi atau para konsumen.

Dari hasil pengamatan dan pemantauan iklan rokok di stasiun televisi swasta didapatkan 106 pelanggaran dari 145 iklan rokok yang ditayangkan oleh televisi swasta. Pelanggaran dimaksud ada ditemukan banyak pelanggaran yang menampilkan adegan merokok, memunculkan bungkus dan batang rokok secara terbuka, juga ada sebagian besar tidak menuliskan peringatan kesehatan. Walaupun ada masih menggunakan model yang lama yang ukurannya kecil. Iklan rokok yang paling banyak melanggar jam tayang di televisi adalah rokok produk HM Sampoerna dan rokok Djarum.

Hal tersebut sangat disayangkan karena terlihat dengan nyata bahwa sikap pelaku usaha rokok sangat arogan dengan mengabaikan peraturan, dan yang sangat disesalkan lagi bahwa sikap pemerintah terlihat sangat akomodatif dengan alasan industri rokok memberikan kontribusi pajak serta memberikan lapangan pekerjaan.

Berkaitan dengan banyaknya pelanggaran iklan rokok, pihak Persatuan Perusahaan Periklanan sudah turun tangan. Badan Pengawas Periklanan sudah mengirimkan surat teguran kepada perusahaan iklan anggotanya agar tidak memasang iklan di luar ketentuan, termasuk

memasang iklan rokok yang ditayangkan di televisi sebelum pukul 21.30. Selain kepada biro iklan, asosiasi ini juga telah mengirimkan surat kepada stasiun-stasiun televisi yang isinya mengingatkan media elektronik ini agar tetap mengikuti aturan. Surat untuk stasiun televisi dikirimkan dengan maksud agar media elektronik itu tidak lagi beralasan. Namun hingga kini batasan-batasan yang dilakukan pemerintah terhadap ruang gerak promosi rokok masih juga terdapat pelanggaran terhadap iklan rokok.

Pada hasil pemantauan dan pengamatan SCTV dan RCTI menjadi yang paling banyak melakukan pelanggaran iklan rokok. Setelah itu disusul oleh Indosiar, Anteve dan TPI. Pelanggaran sesuai dengan PP No. 38 Tahun 2000, yaitu iklan rokok di televisi hanya boleh ditayangkan di atas pukul 21.30 sampai dengan 05.00, akan tetapi nyatanya iklan rokok ditayangkan pada jam kapanpun baik pagi, siang dan malam.

Melihat dari banyaknya pelanggaran yang terjadi pada iklan rokok, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ada dua mekanisme yang dikenalkan, yaitu gugatan kelompok (*class action*) dan gugatan legal standing. Dalam hal ini, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat melakukan gugatan terhadap semua pelaku periklanan yang melanggar



etika dan peraturan perundang-undangan tentang periklanan, melalui mekanisme gugatan legal standing.

Pelanggaran yang ditemukan dalam kegiatan promosi rokok di televisi adalah mengenai pelanggaran jam tayang, karena pada Pasal 17 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2000 menyatakan, iklan rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai pukul 05.00 waktu setempat. Dan pelanggar dapat dikenakan sanksi hukum maksimum 5 tahun penjara dan/atau dikenakan denda sebesar Rp. 100 juta. Sehingga pihak Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) pun menyatakan bahwa setiap komponen pemasar, baik produsen rokok, perusahaan periklanan, maupun media tempat beriklan (televisi) harus bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran iklan. Selain dari pada itu pihak PPPI juga berkewajiban menegur dan memberi sanksi pada anggota yang melakukan pelanggaran. Demikian pula pihak pemerintah diharapkan untuk bertindak tegas dalam menerapkan hukum terhadap semua pihak.

Sehubungan dengan hal tersebut, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sebagai lembaga swadaya masyarakat yang mewakili suara dan kepentingan konsumen sangat menyesalkan sikap arogansi para pelaku usaha rokok. Mereka dinilai mengabaikan PP No. 38 Tahun 2000 yang merupakan revisi dari PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

YLKI bersama yayasan/lembaga lainnya yang peduli terhadap kesehatan seperti Yayasan Kanker Indonesia, Yayasan Jantung Indonesia, Komnas Penanggulangan Masalah Merokok, Lembaga Menanggulangi Masalah Merokok, Wanita Indonesia Tanpa Tembakau, Yayasan Asma Indonesia, Yayasan Penyantun Asma Anak Indonesia, Yayasan Stroke Indonesia, Perkumpulan Pemberantasan Tuberkulosis Indonesia, Ikatan Dokter Indonesia, Persatuan Guru Republik Indonesia, Persatuan Wartawan Indonesia dan Ikatan Senat Mahasiswa Kedokteran Indonesia yang tergabung menjadi Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok (TAGNPMM) telah melaksanakan hak legal standing atas kepentingan dan suara konsumen terhadap pelaku usaha dalam kegiatan periklanan, yaitu dengan telah melayangkan Somasi.

Somasi dilayangkan kepada pelaku usaha periklanan yang melanggar ketentuan tentang iklan rokok oleh suatu perkumpulan yang bernama Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok (TAGNPMM). Somasi dilancarkan pada tanggal 15 Maret 2001 di harian Kompas. Tim tersebut hanya memberikan batas waktu selama 14 hari efektif, atau akhir Maret 2001.

Adapun isi dari Somasi tersebut adalah :<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Harian Kompas, Tanggal 25 Maret 2001, h. 25.

KEPADA PELAKU USAHA PELANGGAR IKLAN  
ROKOK.

Bahwa berdasarkan hasil monitoring iklan rokok oleh YLKI dan lembaga terkait lainnya (Badan POM), telah secara nyata ditemukan berbagai pelanggaran yuridis iklan rokok di semua media periklanan, baik itu di media massa cetak, media massa elektronik, dan media luar ruang, terhadap PP No. 81 Tahun 1999 dan UU No. 38 Tahun 2000 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dan Tata Krama Periklanan.

Bahwa atas ditemukannya fakta hukum tersebut, dengan ini Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok mensomir kepada semua pelaku usaha di bidang periklanan, yaitu :

1. Seluruh pemimpin redaksi/penanggungjawab stasiun televisi swasta, di Jakarta;
2. Seluruh pemimpin redaksi/penanggungjawab media massa cetak, di Indonesia;
3. Seluruh pemimpin redaksi/penanggungjawab radio siaran, di Indonesia;

4. Seluruh direktur/penanggungjawab biro iklan, di Indonesia;
5. Seluruh direktur utama/penanggungjawab produsen rokok, di Indonesia.

Agar segera mematuhi peraturan perundangan-undangan dan atau tata krama di bidang periklanan tersebut, dengan cara menghentikan seluruh iklan rokok di semua media yang dimaksud, yang terbukti secara dan meyakinkan melanggar tata krama dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, paling lama 14 (empat belas) hari sejak Somasi ini dikeluarkan atau setidaknya-tidaknya akhir bulan Maret 2001.

Apabila Somasi ini tidak diindahkan, maka dengan sangat tegas kami akan melakukan upaya hukum sesuai dengan instrumen dan mekanisme yang berlaku (*Class Action*).

Somasi ini kami sampaikan sebagai *Conditio Sine Quanon* karena institusi pemerintah dan institusi organisasi yang mempunyai otoritas untuk memantau dan menertibkan iklan rokok (yang bermasalah), tidak mampu melakukan kewajibannya secara sungguh-sungguh.

Somasi benar-benar sudah dilancarkan oleh pihak TAGNPMM, dan para pihak yang tersomasi, antara lain :

1. Pemred/Penanggungjawab Media Massa Cetak;

2. Pemred/Penanggungjawab Televisi Swasta;
3. Direktur Utama/Penanggungjawab Perusahaan Rokok;
4. Pemred/Penanggungjawab Siaran Radio, dan
5. Direktur Utama Penanggung jawab Biro Iklan.

Setelah TAGNPMM melancarkan somasi kepada semua pihak yang terkait, di lapangan memang ada perubahan tentang bentuk, tampilan, isi iklan rokok, dan jam tayang iklan rokok di televisi, baik hal itu dilakukan oleh industri rokok, media massa dan biro iklan. Akan tetapi, menurut perpektif yuridis TAGNPMM perubahan tersebut belum dapat menyentuh keakar persoalan yang sebenarnya. Di berbagai sektor masih banyak iklan rokok yang melanggar rambu-rambu yang sudah ada. Mayoritas industri rokok masih berkelit dengan berbagai cara untuk menampilkan iklan rokok yang merangsang masyarakat untuk mengkonsumsi rokoknya. Bahkan masih banyak iklan/promosi rokok yang 100% tidak mengindahkan rambu-rambu hukum, dan tata krama periklanan. Baik itu dilakukan oleh kalangan industri rokok nasional (kretek), maupun kalangan industri rokok putih.

TAGNPMM cukup memaklumi atas tingkat kesulitan teknis maupun non teknis jika para pihak yang tersomasi harus membersihkan iklan rokok di semua sektor dalam waktu 14 hari saja. Namun setelah diberikan tenggang waktu dua bulan, ternyata respon para pihak yang tersomasi masih juga setengah hati untuk melaksanakannya. Bahkan

beberapa industri rokok sama sekali tidak mengindahkan keberadaan somasi tersebut. Misalnya, produsen rokok Wismilak (PT Gelora Jaya), dan produsen rokok Minakdjinggo (PT Nojorono Kudus), Djarum Super, Djarum 76, Djarum Coklat, ST Dupont dan Gudang Garam Internasional. Produsen tersebut masih terlihat menampilkan iklan rokok secara vulgar dan telanjang. Kendati tidak ditemukan pelanggaran pada kategori jam tayang, akan tetapi ternyata ditemukan pelanggaran contents (substansi). Hal tersebut terbukti masih banyak iklan rokok yang menampilkan bungkus rokok dan yang paling parah dilakukan oleh rokok Gudang Garam Internasional yang selain menampilkan bungkus rokok, juga menampilkan korek api yang sedang menyala. Ilustrasi semacam itu jelas melanggar ketentuan yang berlaku. Prosentase pencantuman peringatan kesehatan sudah cukup bagus. Hampir semua iklan rokok di TV swasta sudah mencantumkan warning tersebut, kendati hanya dengan durasi waktu yang sangat cepat. Hanya ada apa yang dilakukan oleh Phillips Morris dengan iklan rokok L&M, karena peringatan kesehatan dibacakan dengan suara yang sangat jelas, dengan durasi waktu yang cukup.

Atas respon yang setengah hati tersebut, TAGNPM pun sudah memikirkan pihak-pihak mana saja yang akan dinaikkan peringkatnya menjadi tergugat di pengadilan.

### **3.2. Pembahasan.**

#### **3.2.1. Aspek Hukum Pada Kegiatan Promosi Rokok di Media Televisi.**

##### **3.2.1.1. Pengaturan.**

Masalah iklan khususnya iklan/promosi rokok sudah diatur di dalam hukum positif di Indonesia, antara lain :

1. UURI No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers Pasal 13 mengatakan :

“bahwa Perusahaan Pers dilarang memuat iklan peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok.”

2. UURI No. 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran Pasal 42 :

Siaran iklan niaga dilarang memuat :

Iklan minuman keras dan sejenisnya, bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok.

3. UU No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan.

4. Peraturan Pemerintah RI No. 81 Tahun 1999 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan Pasal 8 berbunyi :

(1). Peringatan kesehatan pada setiap label harus berbentuk tulisan;

(2). Tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa “Merokok dapat menyebabkan kanker, serangan jantung, impotensi dan gangguan kehamilan dan janin.”;

- (3). Perubahan dan penambahan tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan lebih lanjut oleh Menteri.

Peraturan Pemerintah RI No. 81 Tahun 1999 dan yang direvisi dengan PP NO. 38 Tahun 2000 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan Pasal 17, menyatakan :

- (1). Iklan dan promosi rokok hanya dapat dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan atau yang memasukkan rokok dalam wilayah Indonesia;
- (2). Iklan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan di media elektronik, media cetak atau media luar ruangan.
- Iklan rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 s/d pukul 05.00 waktu setempat.

Selanjutnya Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 20 PP No. 81 Tahun 1999 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan menegaskan bahwa :

Pasal 18 adalah mengenai materi iklan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dilarang :

1. Merangsang atau menyarankan orang untuk merokok;
2. Menggambarkan atau menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan;
3. Memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, rokok atau



orang sedang merokok atau mengarah pada orang yang sedang merokok;

4. Ditujukan terhadap atau menampilkan dalam bentuk gambar atau tulisan anak dan atau wanita hamil;
5. Mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok.

Pasal 19, menyatakan :

Iklan tidak boleh bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Pasal 20, berbunyi :

- (1). Setiap iklan pada media cetak atau media luar ruangan harus mencantumkan peringatan bahaya merokok bagi kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8;
- (2). Pencantuman peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus ditulis dengan huruf yang jelas sehingga mudah terbaca, dan dalam ukuran yang proporsional disesuaikan dengan ukuran iklan tersebut.

Dari penjelasan pasal demi pasal dari peraturan perundang-undangan yang ada yang mengatur masalah iklan/promosi rokok, maka sudah sangat jelas bahwa kegiatan dalam bidang periklanan sudah tidak kurang akan hukum yang dapat melindungi setiap kegiatan iklan/promosi rokok, khususnya di media televisi. Adapun PP No. 81

Tahun 1999 dan PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan adalah peraturan pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Masyarakat industri periklanan menyambut baik kehadiran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) sebagai upaya melindungi konsumen dan memberdayakan pelaku usaha. Apalagi salah satu prinsip dasar lahirnya undang-undang tersebut adalah adanya pemahaman bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Sehingga untuk mewujudkan harapan itu diperlukan perangkat perundang-undangan yang mampu mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha agar tercipta perekonomian yang sehat.

Namun dalam materi muatan UUPK, industri periklanan tidak maksimal dilibatkan padahal masyarakat industri periklanan merupakan salah satu pelaku usaha yang pengaturannya mendapat tempat khusus dalam UUPK. Disadari atau tidak, secara langsung atau tidak langsung, periklanan telah memberikan berbagai manfaat kepada masyarakat. Manfaat tersebut antara lain adalah sebagai berikut :

1. Sebagai sumber informasi bagi alternatif produk yang lebih baik atau lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan setiap individu atau kelompok dalam masyarakat;
2. Sebagai kegiatan ekonomi, yang membuat para pelaku ekonomi tetap dapat memproduksi;
3. Sebagai pembagi beban biaya, yaitu menyalurkan produksi kepada lebih banyak konsumen, sehingga tercapai skala ekonomisasi produksi dan pemasaran yang amat efisien;
4. Sebagai sumber dana media, yang menjunjung tinggi baik aspek bisnis maupun aspek bobot isinya. Dalam aspek bisnis misalnya, adalah kenyataan bahwa periklanan telah menunjang harga eceran atau langganan media surat kabar;
5. Sebagai identitas produsen, karena periklanan adalah suatu investasi yang mahal bagi para produsen;
6. Sebagai sarana kontrol, yang membedakan produk-produk resmi/sah dengan yang tiruan/palsu. Karena hanya produk-produk resmi/sah yang benar-benar berani beriklan, mempertontonkan dan menonjolkan diri mereka. Dari periklanan masyarakat awam sekalipun akan dapat melaporkan apabila ada produk tiruan/palsu.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Sampurno, *Peran Aktif Media Massa dalam Penanggulangan Masalah Rokok Untuk Melindungi Perokok Pasif*, diselenggarakan oleh Badan POM, Jakarta, 23 Mei 2001, h. 2.

Materi muatan periklanan dalam UUPK yang tersebar di 65 (enam puluh lima) pasal, yang ditemukan 10 (sepuluh) materi muatan pengaturan pelaku usaha periklanan atau yang berkenaan dengan masalah-masalah periklanan yang masih dirasakan belum tuntas dan cenderung tidak selaras dengan prinsip-prinsip umum praktek periklanan dan pemasaran di Indonesia. Disamping dari kesepuluh materi muatan itu terdapat juga pasal yang belum tuntas, yaitu Pasal 20. Hal ini diakibatkan karena dalam proses pembahasan, industri periklanan tidak maksimal dilibatkan, padahal masyarakat industri periklanan merupakan salah satu pelaku usaha yang pengaturannya mendapat tempat khusus dalam UUPK.

Materi muatan UUPK yang dapat menyentuh dan berhubungan dengan masalah periklanan dapat dibagi dua, yaitu yang bersentuhan secara tidak langsung dan yang bersentuhan secara langsung.

1. Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 13

Pasal-Pasal tersebut adalah merupakan materi muatan UUPK yang tidak langsung bersentuhan dengan periklanan

2. Pasal 17 dan Pasal 20

Pasal tersebut merupakan pasal yang materi muatan di dalam UUPK bersentuhan langsung dengan periklanan.

Bukti yuridis yang lain adalah adanya Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang disempurnakan menyebutkan bahwa asas-asas umum iklan, yaitu *pertama*, iklan harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, *kedua*, iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat negara, agama, adat, budaya, hukum, dan golongan serta *ketiga* iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Sesuai dengan pembahasan masalah iklan rokok di media, maka khusus tentang iklan rokok, kode etik itu menyebutkan bahwa :

1. Iklan tidak boleh mempengaruhi atau merangsang orang untuk mulai merokok;
2. Iklan tidak boleh menyarankan bahwa tidak merokok adalah hal yang tidak wajar;
3. Iklan tidak boleh menggambarkan orang merokok dalam kegiatan-kegiatan yang dapat membahayakan keselamatan;
4. Iklan rokok tidak boleh menampilkan atau ditujukan terhadap anak-anak di bawah usia 16 tahun dan atau wanita hamil;
5. Iklan rokok tidak boleh dimuat pada media periklanan yang khalayak sasaran utamanya adalah anak-anak di bawah usia 16 tahun.

Apabila mengacu *guide line* tersebut, maka iklan rokok yang layak direkomendasikan hanya mencantumkan *brand company* saja. Memang, panduan tersebut sangat terbuka, multi tafsir dan subyektif.

Selanjutnya secara radikal adalah Pasal 17 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan menandakan bahwa iklan dan promosi rokok hanya dapat dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan atau yang memasukkan rokok dalam wilayah Indonesia. Dalam ayat 2-nya mengatakan bahwa iklan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan di media elektronik, media cetak atau media luar ruangan. Adapun yang dimaksud dengan media luar ruangan antara lain *Billboard* dan media elektronik (*billboard elektronik*) yang berada di luar ruangan. Sedangkan iklan rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat. Jadi, iklan rokok di televisi yang sekarang masih ditayangkan adalah melanggar ketentuan Pasal 17 ayat 2 PP No. 38 Tahun 2000 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

Secara lebih teknis dan tegas Pasal 18 PP No. 38 Tahun 2000 menyebutkan bahwa materi iklan dilarang :

- a. merangsang atau menyarankan orang untuk merokok;

- b. menggambarkan atau menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan;
- c. memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, rokok atau orang sedang merokok atau mengarah pada orang yang sedang merokok;
- d. ditujukan terhadap atau menampilkan dalam bentuk gambar atau tulisan anak dan atau wanita hamil;
- e. mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok.

Iklan tidak boleh bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat (Pasal 19). Pasal 20 setiap iklan pada media cetak atau media luar ruangan harus mencantumkan peringatan bahaya merokok bagi kesehatan. Lebih tegasnya, apabila mengacu pada PP tersebut, maka iklan rokok yang diperbolehkan adalah iklan rokok yang hanya boleh mencantumkan *brand company* saja.

Sebagai kunci utama dari PP No. 81 yang direvisi dengan PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, masalah iklan dan promosi harus mentaati tentang :

- a. iklan rokok tidak boleh menggambarkan rokok atau orang yang sedang merokok atau mengarah pada orang yang sedang merokok;
- b. iklan rokok harus mencantumkan peringatan kesehatan yang mudah terbaca dan dalam ukuran yang proporsional disesuaikan dengan ukuran iklan tersebut;

- c. dilarang melakukan promosi dengan memberikan secara cuma-cuma rokok maupun produk lainnya yang mencantumkan merek dagang tersebut;
- d. dilarang beriklan maupun mempromosikan produk rokok pada angkutan umum, sekolah, klinik dan rumah sakit serta tempat beribadah.

Relevan dengan kode etik dan PP No. 38 Tahun 2000 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, serta UU No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran khususnya Pasal 42 ayat 2 c memberikan rambu-rambu yang lumayan transparan. Pasal 42 ayat 2 c menyebutkan bahwa siaran iklan niaga dilarang memuat iklan minuman keras dan sejenisnya, bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok. Materi siaran iklan niaga harus dibuat dengan mengutamakan latar belakang alam Indonesia, artis, dan kerabat kerja produksi Indonesia (ayat 3).

Juga Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers Pasal 13 huruf c menyebutkan bahwa perusahaan pers dilarang memuat iklan peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok. Sanksinya terdapat pada Pasal 18 ayat 2, yaitu denda sebesar Rp. 500 juta. Dilihat dari peraturan yang sudah ada, masalah iklan rokok sebetulnya sudah tegas dan konkrit.



### 3.2.1.2. Pengawasan.

Secara umum, iklan (termasuk iklan rokok), akan terpagari oleh hukum positif yang lain. Konkritnya, yaitu UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang mengatur iklan secara komprehensif

Pengaturan masalah iklan/promosi sudah sangat tegas dan konkrit, demikian pula masalah pengawasan pun sudah pula ditegaskan dalam Pasal 30 UUPK ayat 1 yang berbunyi :

“Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.”

Pasal 30 ayat 2, menegaskan :

“Pengawasan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.”

Pasal 30 ayat 3 berbunyi :

“Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.”

Masalah pengawasan dalam periklanan secara tegas telah diatur bahwa dalam pengawasan tersebut dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini adalah dari Departemen Kesehatan dan Ditjen POM. Dalam ruang lingkup periklanan sendiri ada suatu komite periklanan yaitu Komisi Periklanan Indonesia yang bertugas untuk mengawasi. Komisi Periklanan Indonesia merupakan badan independen dan

dibentuk untuk mengembangkan dan mendayagunakan seluruh aset periklanan nasional untuk kepentingan masyarakat periklanan dan kepentingan masyarakat periklanan dan kepentingan seluruh masyarakat.

Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) pada tanggal 19 Agustus 1996 mendapatkan beberapa penyempurnaan, diantaranya pada Bab IV mengatur mengenai penerapan prosedur pengawasan, terdiri atas asas-asas pengawasan, penerapan pengawasan serta prosedur pengawasan.

Informasi tentang pelanggaran tata krama dan tata cara diperoleh dari hasil pantauan sendiri atau laporan berbagai pihak tentang sesuatu iklan yang disiarkan/ditayangkan atau dimuat oleh pihak tertentu. Iklan yang bertentangan dengan idiologi Pancasila, subversif atau SARA, dapat langsung diperintahkan penghentiannya, sedang iklan yang melanggar tata krama dan tata cara langsung dihentikan dengan diberi batas waktu tertentu.

Iklan yang diduga melanggar ketentuan tata krama dan tata cara akan dibahas oleh komisi untuk :<sup>75</sup>

1. Mendengar penjelasan dan memperoleh bukti-bukti pelengkap dan pihak yang terlibat;
2. Menghimpun informasi dan bukti tambahan dari sumber pihak lain;

---

<sup>75</sup> Az. Nasution, OP Cit, h. 226.

3. Memutuskan untuk a. mengizinkan iklan tersebut seperti apa adanya dan b. mengenakan sesuatu sanksi.

Selanjutnya untuk sanksi yang dapat dijatuhkan pada seorang pelaku adalah melihat besarnya keterlibatan masing-masing pelaku. Atas dasar hal tersebut, maka sanksi yang dapat dijatuhkan antara lain adalah :

1. Peringatan pelanggaran, hanya dilakukan kepada pelaku pelanggaran dan asosiasi terkait;
2. Perintah pencabutan/penghentian kepada pelaku, asosiasi dan media yang menyiarkan dan kepada dewan pers atau instansi terkait pemerintah.

Selanjutnya untuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan atas barang dan/atau jasa yang beredar di pasar dengan cara melakukan penelitian, pengujian dan/atau survei. Hal tersebut sudah terbukti bahwa dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan lembaga penelitian yang lain, misalnya AC Nielsen telah melakukan penelitian untuk iklan/promosi rokok. Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang diisyratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktek dan dunia usaha.

Pada Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan masalah pengawasan ditekankan dalam Pasal 35, yaitu bahwa :

“Menteri dan Menteri terkait melakukan pengawasan atas pelaksanaan upaya pengamanan rokok bagi kesehatan.”

Dan pada Pasal 36 ayat 1 disebutkan bahwa :

“Menteri dan Menteri terkait dapat mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.”

Berkaitan dengan periklanan, maka UUPK menegaskan larangan-larangan tertentu. Pasal 17 ayat 1 mengatakan bahwa pelaku usaha dilarang :

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas bahan, kegunaan dan harga barang dan atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan atau jasa;
- b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
- c. memuat informasi yang keliru, salah atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
- d. tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian barang dan/atau jasa;
- e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Sanksi hukum terhadap setiap pelaku usaha periklanan yang melanggar ketentuan tersebut di atas adalah dilarang melanjutkan peredaran iklan tersebut (Ayat 2 UUPK).

Untuk lebih berhati-hati dan harus diwaspadai lagi adalah Pasal 20 UUPK yang menggariskan bahwa pelaku usaha periklanan bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.

### **3.2.2. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan Dalam Kegiatan Promosi Rokok Terhadap Konsumen.**

Dengan adanya kemajuan teknologi informasi melalui televisi, maka masalah informasi pun telah sampai pula ke pelosok-pelosok. Oleh karena itu hendaknya informasi yang diberikan kepada masyarakat adalah informasi yang aktual, faktual dan akurat.

Informasi tentang bahaya merokok memang dirasakan sangat minim. Jarang ditemukan tulisan atau iklan layanan masyarakat yang memuat tentang hal tersebut. Sebaliknya iklan tentang rokok hampir setiap hari ditemukan di media televisi yang dapat dikatakan demikian gencarnya. Iklan merupakan salah satu bentuk informasi yang memiliki pesan dan motivasi yang bersifat promotif.

Penampilan iklan memang dibuat sedemikian rupa agar menarik perhatian konsumen. Namun demikian dirasakan bahwa

informasi yang disampaikan dalam iklan rokok sangatlah tidak berimbang, sehingga sebagian masyarakat khususnya generasi muda masih menganggap merokok merupakan kenikmatan, tantangan dan sebagainya.

Gagasan iklan adalah berasal dari produsen/pelaku usaha dengan tujuan untuk memberikan informasi kepada calon konsumen. Adapun informasi tersebut bersifat sepihak, untuk itu timbullah suatu hubungan hukum antara produsen dengan para calon konsumen. Dari hubungan hukum itu, maka timbul suatu tanggung jawab dari pelaku usaha terhadap calon para konsumen. Tanggung jawab tersebut ditanggung renteng antara pelaku usaha periklanan, media (dalam hal ini televisi), dan pengiklan.

Adapun bentuk tanggung jawab produsen terhadap konsumen adalah dalam hal :

1. Informasi produk yang disajikan melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah pengusaha/perusahaan periklanan, karena sudah menyangkut produk yang dijanjikan kepada konsumen melalui iklan/promosi. Pada hukum Perdata, konsumen dapat meminta pertanggungjawaban/menggugat perusahaan periklanan dengan kualifikasi wanprestasi, yaitu Pasal 1328 KUHP., apabila ada ketidaksesuaian janji dalam iklan dengan kenyataan.

2. Menyangkut kreatifitas perusahaan/pelaku usaha periklanan dan media untuk beriklan/berpromosi bertentangan dengan asas-asas kode etik periklanan. Dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah pengiklan serta pelaku usaha periklanan dan media periklanan. Tanggung jawab dalam kegiatan promosi/iklan rokok terlihat bahwa tanggung jawab tersebut harus ditanggung renteng. Hal tersebut terjadi dikarenakan pelaku usaha periklanan dan media periklanan dalam hal ini adalah televisi swasta tidak dapat begitu saja menolak bertanggung jawab dengan dalih hanya membuat dan sebagai tukang tayang saja. Hal ini disebabkan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, Pasal 42 ayat 2 telah mengatur materi penayangan iklan. Walaupun di dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan apabila terjadi pelanggaran perusahaan/pelaku usaha periklanan dan media periklanan dapat digugat melalui instrumen hukum Perdata Pasal 1365 tentang perbuatan melawan hukum, yaitu :

“Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Dan Pasal 1366 KUHPer., yaitu :

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hati.”

Dari ketentuan Pasal 1366 KUHPer. tersebut, apabila terjadi kelalaian pada seseorang meskipun perbuatan yang melanggar hukum itu tidak dimaksudkan menimbulkan kerugian pada pihak lain, maka harus bertanggung jawab. Untuk itu suatu media televisi, dalam hal terjadinya masalah penayangan iklan yang terbukti menyesatkan (dalam kasus rokok Bentoel Mild), meskipun pihak televisi tidak ikut dalam pembuatan sebuah iklan, maka tidak ada alasan untuk menghindar dari tanggung jawab dengan dalih tidak selektif dalam menayangkan sebuah iklan dan dapat digugat oleh konsumen yang merasa disesatkan oleh iklan.

Pengertian iklan menurut Tata Krama dan Tata cara Periklanan Indonesia adalah bahwa

“Iklan adalah segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan melalui suatu media dan dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.”

Sedangkan tentang periklanan menurut Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia adalah :

“Periklanan adalah keseluruhan proses yang meliputi penyiapan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penyampaian iklan.”

Dari pengertian iklan dan periklanan menurut Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, apabila terdapat masalah dalam penayangan iklan/promosi khususnya rokok. maka tanggung jawab terhadap masalah iklan harus ditanggung renteng diantara para pihak



yang terkait antara lain pengiklan, pelaku usaha periklanan dan media yaitu televisi. Hal tersebut dikarenakan para konsumen membutuhkan informasi yang benar dan tidak menyesatkan serta merugikan. Apalagi dalam hal ini adalah iklan/promosi rokok yang tentu saja berhubungan erat dengan masalah kesehatan. Masalah informasi dan lingkungan sehat juga tertera dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 (f) dan Pasal 28 (h).<sup>76</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 (f) berbunyi :

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya , serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Dan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 (h) berbunyi :

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Dari bunyi pasal yang terdapat dalam UUD 1945, maka harus ada rasa tanggung jawab terhadap masalah-masalah yang dihadapi masyarakat/konsumen yang berkaitan masalah iklan/promosi rokok dengan cara antara lain memberikan porsi pemberitaan/informasi

---

<sup>76</sup> Sugeng HR, *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen 1999 dan 2000 Dalam Rangkuman Pengetahuan Umum Lengkap (RPUL)*, Aneka Ilmu, 2000, h 257.

yang wajar menyangkut masalah iklan/promosi rokok di media televisi tersebut.

Dari masalah yang ada tentang iklan/promosi rokok, maka bentuk tanggung jawab dari masing-masing pihak yang terkait mestinya dapat dilaksanakan dengan baik. Adapun bentuk tanggung jawab dari pengiklan, pelaku usaha periklan dan media untuk beriklan dalam mengadakan penyebaran informasi tentang bahaya merokok adalah antara lain dengan menyelenggarakan kampanye iklan layanan masyarakat melalui televisi, menyelenggarakan program penyuluhan dalam bentuk pendidikan, seminar, loka karya, dan lain-lain.

Dan dari pihak pemerintah sendiri juga harus membantu untuk turut dalam mendanai kampanye iklan layanan masyarakat melalui televisi, mengambil keputusan politis dan strategis untuk mengamankan bahaya merokok secara bijak, menyelenggarakan program penyuluhan, pendidikan, seminar, loka karya, dan lain-lain serta mengadakan pendataan atau riset terhadap korban bahaya merokok dan gambaran kesehatan masyarakat akibat rokok serta dampak lainnya. Dari para konsumen sendiri mestinya juga harus rajin mengikuti kegiatan kampanye periklanan rokok, kegiatan *sponsorship* pemasaran produk rokok dan pengawasan terhadap pertumbuhan generasi perokok baru.

Masalah tanggung jawab periklanan terhadap konsumen dalam hal contents iklan/promosi rokok adalah informasi. Iklan

memberi informasi yang relevan, fokus, dan cepat kepada masyarakat, tanpa mengorbankan hak masyarakat konsumen untuk tetap dapat memilih atau menolak produk-produk yang tidak dibutuhkan. Periklanan sebetulnya membantu terciptanya skala ekonomi yang besar bagi setiap produk, sehingga menurunkan biaya produksi dan distribusi per unit atas produk tersebut, dan pada gilirannya memurahkan harga jualnya kepada masyarakat. Dan sasaran akhir dari periklanan adalah terjadinya penjualan. Oleh karena itu periklanan tidak dapat membohongi atau menyesatkan, karena hal tersebut pasti akan menjerakan masyarakat konsumen, sehingga bumerang bagi sang produsen/pengiklan dan perusahaan periklanannya.

Dalam Tata Krama Periklanan Indonesia sebagai payung hukum periklanan Republik Indonesia pada azas umum menyatakan :

1. Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku;
2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat negara, susila, adat, budaya, suku dan golongan;
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Adapun bobot dari tanggung jawab menurut para pelakunya adalah setiap komponen pemasar, pengiklan, pelaku usaha periklan dan media televisi mempunyai tanggung jawab menurut peran dan bobot

keterlibatan masing-masing dalam penciptaan dan penyebaran pesan-pesan iklan.

Pengiklan harus bertanggung jawab atas benarnya informasi tentang produk yang diberikan kepada pelaku usaha periklanan. Termasuk ikut memberi arah, batasan dan masukan pada pesan iklan, sehingga tidak terjadi janji yang berlebihan (*over claim*) atas kemampuan kenyataan produk.

Pelaku Usaha Periklan/*Agency* harus bertanggung jawab atas ketepatan unsur persuasi yang dimasukkannya dalam pesan iklan, melalui pemilahan dan pemilihan informasi yang diberikan Pengiklan, maupun dalam upaya menggali dan mendayagunakan kreativitasnya.

Media periklanan harus bertanggung jawab atas kesepadanan antara pesan iklan yang disiarkannya dengan nilai-nilai sosial budaya dari profil khalayak sasarannya.

Seperti telah disebutkan di muka, bahwa walaupun sudah jelas terdapat peraturan pemerintah yang mengatur tentang kegiatan dalam beriklan/berpromosi rokok, namun dalam kenyataannya kedua Peraturan Pemerintah tersebut masih juga dilanggar oleh para pelaku periklanan. Melihat kondisi yang sedemikian, tidak mudah untuk melakukan tindakan menegur, menertibkan, serta menuntut untuk bertanggung jawab atas liarnya iklan/promosi rokok. Secara umum tentang dampak iklan (produk) sektor yang terkait adalah produsen,

pelaku usaha periklanan, media yang memuat iklan serta konsumen itu sendiri. Sehingga agar iklan/promosi rokok didudukkan secara proporsional, maka harus dilakukan hal-hal sebagai berikut :

*Pertama*, industri rokok. Mereka secara moral harus bertanggungjawab terhadap milyaran batang rokok yang disebarkan dan meracuni konsumen. Mestinya, produsen bertanggungjawab atas kebenaran informasi yang diberikan, sekaligus memberikan arah, batasan dan masukan pada pesan iklan sehingga tidak terjadi materi iklan yang *overclaim*. Selama ini produsen rokok di Indonesia belum pernah memberikan ganti rugi berupa apa pun terhadap konsumen yang dirugikannya.

*Kedua*, perusahaan iklan. Biro iklan harus bertanggung jawab atas ketepatan unsur persuasi yang dimasukkan dalam iklan melalui kreativitasnya. Pasal 17 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan :

“Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang atau tarif jasa.”

Oleh karenanya pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut (Pasal 20 UUPK).

*Ketiga*, media massa. Media massa harus bertanggung jawab atas kesepadanan antara materi iklan yang disiarkan dengan nilai sosial

budaya dari profil khalayak konsumennya. Prakteknya, selama ini media massa khususnya elektronik nyaris tidak memperhatikan hal tersebut. Bukti dari hal ini adalah banyaknya stasiun televisi swasta yang menayangkan iklan rokok justru pada saat *prime time* yakni ketika anak-anak asyik menonton televisi.

Oleh karenanya lembaga semacam Komisi Periklanan Indonesia, langsung maupun tidak langsung, turut bertanggung jawab. Sayangnya, komisi ini tidak mempunyai kewenangan untuk menindak iklan (biro iklan) yang melakukan pelanggaran. Komisi Periklanan Indonesia hanya dapat memberikan sanksi melalui badan-badan pelengkap dan atau anggotanya. Demikian juga dengan lembaga semacam LSF (Lembaga Sensor Film) juga harus bertanggung jawab terhadap pelanggaran iklan/promosi rokok.

Sementara itu, secara politis, tanggung jawab sentral terletak di pundak pemerintah, sebab pemerintah adalah pemegang tertinggi di bidang regulasi. Pemerintahlah yang berhak dan berkewajiban melakukan teguran, peringatan, pencabutan, ataupun bahkan penutupan terhadap hal yang menyangkut rokok dan iklan rokok. Entah melalui Deperindag, Depkes maupun departemen teknis terkait lainnya.

Berpijak dari masalah tersebut, akhirnya dapat disimpulkan bahwa institusi yang memberikan kontrol dan sanksi terhadap eksistensi rokok berikut semua dampak yang ditimbulkan belum berfungsi

optimal. Prakteknya masih diwarnai oleh tarik menarik yang sangat kuat antara kepentingan ekonomi, sosial (bahkan politik) rokok dengan dampak ikutan yang ditimbulkannya. Oleh karenanya kerja sama yang simultan dan konsisten (terutama dalam aspek *law enforcement*) antar institusi merupakan upaya sistemik untuk mengikis eksistensi dan dampak rokok yang begitu kompleks.

### 3.2.3. Pelaksanaan Hak Legal Standing Konsumen Terhadap Pelaku Usaha Periklanan.

Selain gugatan kelompok (*class action*), UUPK juga menerima kemungkinan proses beracara yang dilakukan oleh lembaga tertentu yang memiliki *legal standing*. Hak yang dimiliki lembaga demikian dikenal dengan hak gugat LSM (*NGO's standing*).<sup>77</sup>

Rumusan legal standing dalam UUPK dinyatakan dalam Pasal 46 ayat (1) Huruf (c), yaitu :

“Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas, tujuan didirikannya organisasi tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.”

Adanya proses beracara *legal standing*, adalah merupakan langkah tegas untuk melakukan suatu tindakan yang menyimpang dan

---

<sup>77</sup> Shidarta, Op Cit, 2000, h.55.

melanggar aturan. Untuk itu dengan banyaknya iklan di televisi yang dilanggar, maka Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok tidak segan-segan melancarkan hak *legal action* kepada para pelaku periklanan yang menyalahi aturan dalam kegiatan promosinya/iqlannya, yaitu dengan cara mendeklarasikan *Somasi* terhadap direktur utama/penanggungjawab produsen rokok, direktur/penanggungjawab biro iklan, serta pemimpin redaksi/penanggungjawab stasiun televisi, radio siaran, dan media massa cetak. Apabila sampai akhir Mei 2001 pelanggaran iklan rokok masih terjadi, pihak terkait baik produsen rokok, biro iklan maupun media massa akan digugat secara *class action* di pengadilan, serta dilaporkan kepihak kepolisian untuk tindak pidana.

Hal tersebut terpaksa dilakukan dikarenakan meski ada PP 81 Tahun 1999 dan PP No. 38 Tahun 2000 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, serta UUPK No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Tata Krama Periklanan yang mengatur tentang tata cara mengenai beriklan rokok masih banyak terjadi pelanggaran. Sedangkan institusi yang harus mengontrol iklan rokok, yaitu Badan Pengawas Obat dan Makanan (POM) dan Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) tidak berfungsi optimal.

Pelaksanaan hak *legal standing* oleh TAGNPMM dengan upaya *Somasi* yang dilanjutkan dengan gugatan, dimaksudkan untuk



menegakkan peraturan yang telah dibuat agar tidak menjadi macan di atas kertas, serta memantapkan langkah advokasi tentang bahaya tembakau di Indonesia.

Somasi kepada pelaku usaha pelanggar iklan rokok merupakan peringatan keras terhadap pihak yang tidak peduli akan ketentuan hukum yang berlaku dan membuat jera dikarenakan adanya kerugian yang lumayan. Somasi dilakukan kepada seluruh komponen periklanan, yaitu pelaku usaha periklanan rokok yang melanggar oleh Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok (TAGNPMM) yang merupakan kekuatan masyarakat yang terdiri dari YLKI, Komnas PM2, LM3, Yayasan Jantung Indonesia, Yayasan Kanker Indonesia, WIT2, YA2I, Yayasan Stroke Indonesia, IDI, ISMKI, dan PGRI.

Namun masalah Pasca Somasi yang sudah dilontarkan oleh TAGNPMM banyak yang menanggapi dan merespon secara negatif. Tanggapan tersebut antara lain :

Somasi itu berlebihan. Sekarang iklan rokok sudah cukup wajar. Tak lagi menggunakan model anak muda, juga tidak menampilkan secara vulgar orang yang sedang merokok. Kalau tidak boleh, mending semua pabrik rokok dibubarkan saja.<sup>78</sup>

Somasi itu salah alamat. Pimpinan redaksi tidak bertanggung jawab soal iklan. Itu urusan perusahaan. Jangan asal melayangkan somasi. Iklan rokok yang ada di media massa sudah cukup sopan. Apalagi iklan rokok merupakan

---

<sup>78</sup> Karni Ilyas, *Kontan*, *Rubrik Hukum*, 26 Maret 2001, h. 25.

penyumbang terbesar iklan di media massa. Kalau iklan rokok dilarang, media massa akan kehilangan dana operasi. Dan media massa dapat mati.<sup>79</sup>

Dengan adanya gejala pada masa pasca somasi, maka pihak TAGNPM sudah memikirkan untuk melangkah lebih lanjut (*class action*), yaitu untuk menggugat ketingkat pengadilan. Somasi adalah langkah pihak TAGNPM dalam melaksanakan hak *legal standing* demi kepentingan para konsumen.

Adapun perbedaan antara *legal standing* dengan *class action*, yaitu:<sup>80</sup>

1. Di dalam *legal standing*, gugatan diajukan oleh suatu organisasi, sedangkan gugatan *class action* diajukan oleh sekelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama;
2. Di dalam *legal standing*, pihak penggugat tidak mempunyai kepentingan hukum secara langsung, sedangkan di dalam *class action* pihak penggugat mempunyai kepentingan hukum secara langsung, yakni merupakan pihak yang secara langsung dirugikan;
3. Di dalam *legal standing* tuntutan hanya bersifat non ekonomi, yakni hanya berupa tuntutan untuk dilakukannya atau dihentikannya suatu tindakan tertentu, dapat juga diajukan tuntutan ganti kerugian tetapi hanya meliputi kerugian berupa biaya-biaya yang secara nyata telah

<sup>79</sup> Djafar Assegaf, *Kontan, Rubrik Hukum*, 26 Mei 2001, h. 25.

<sup>80</sup> Sukma Violita, *Putusan Nomor : 127/Pdt.G/2000.PN.Ska.*, Yayasan Kepedulian Untuk Konsumen Anak (KAKAK), 2000, h. 57.

dikeluarkan oleh penggugat. Sedangkan dalam *class action*, tuntutan dapat bersifat ekonomi maupun non ekonomi;

4. Di dalam UUPK, tentang *legal standing* diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf c, sedangkan tentang *class action* diatur di dalam Pasal 46 ayat (1) huruf b.

Adapun bunyi dari Pasal 46 ayat (1) huruf b, adalah :

“Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama.”

Sedangkan bunyi Pasal 46 ayat (1) huruf c, yaitu :

“Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.”

Pelaksanaan hak *legal standing* di dalam praktek peradilan di Indonesia sudah dapat diterima dan dalam *legal standing* ini pihak penggugat tidak harus secara langsung menderita kerugian, karena yang diperjuangkan adalah kepentingan konsumen secara umum. Dan sudah ditentukan dalam UUPK pula bahwa lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang mempunyai hak gugat adalah lembaga perlindungan konsumen yang memenuhi syarat dan diakui oleh pemerintah.

Apabila suatu lembaga perlindungan konsumen di dalam tujuan pendiriannya adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah secara nyata dan konsisten melakukan kegiatannya sesuai dengan tujuan pendiriannya tersebut, maka lembaga tersebut berhak mengajukan gugatan *legal standing* untuk kepentingan konsumen pada umumnya. Hal ini sudah dilaksanakan oleh TAGNPMM yang terdiri dari lembaga yang telah memenuhi syarat.

Dalam *legal standing*, suatu lembaga perlindungan konsumen bertindak atas nama diri sendiri selaku organisasi, tetapi yang diperjuangkan adalah kepentingan konsumen pada umumnya. Adapun mengenai bentuk tuntutan di dalam *legal standing* harus bersifat non ekonomi, hal tersebut adalah merupakan prinsip umum dari *legal standing*, bukan karena hal tersebut ditentukan di dalam suatu undang-undang.

Disadari sepenuhnya bahwa masalah rokok adalah merupakan masalah sosial, sehingga hal ini menyangkut banyak kalangan yang harus dilibatkan. Apalagi mengusahakan untuk menertibkan dan menegur pelanggaran merokok dan berusaha untuk menghentikan kebiasaan merokok. Dengan adanya PP No. 38 Tahun 2000 yang merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan pun masih juga diperlukan upaya medis seperti harus mengkonsumsi vitamin yang

mengandung antioksidan, walaupun antioksidan itu sendiri kurang kuat efeknya.

Sikap yang selalu lunak mengakibatkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 38/2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang telah dibuat menjadi tidak bergigi. PP No. 38/2000 merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Dalam Pasal 44 ayat (1) UU NO. 23/1992, antara lain menyebutkan :

“Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga masyarakat, dan lingkungannya.”

Dalam PP No. 38/2000 penyelenggaraan pengamanan rokok bagi kesehatan, selain mengatur pembatasan jam tayang iklan rokok di televisi dan mengatur rambu-rambu dalam beriklan/berpromosi rokok, juga diarahkan pada kadar kandungan nikotin dan tar, persyaratan produksi dan penjualan rokok, persyaratan iklan dan promosi rokok serta penetapan kawasan tanpa rokok. Pelanggaran oleh industri rokok pun terlihat dalam kandungan tar dan nikotin. Terutama rokok kretek yang melanggar ketentuan masalah batasan kadar tar dan nikotin untuk tiap-tiap batang rokok.

Di Indonesia saat ini rata-rata produk rokok kretek seperti diuji oleh Lembaga Pengkajian Ekonomi Escom mengandung kadar tar tertinggi di dunia, yaitu 50 mg. Padahal dalam PP No. 81/1999 tentang pengamanan rokok bagi kesehatan ditentukan bahwa kadar kandungan nikotin di Indonesia adalah 1,5 mg dan kadar kandungan tar 20 mg. Sedangkan di Malaysia telah ditetapkan batas maksimal kandungan tar dan nikotin 20 mg dan 1,5 mg, di Singapura 15 mg dan 1,3 mg.<sup>81</sup> Ketentuan pokok pengamanan rokok bagi kesehatan terdiri dari :

- Kadar tar dan nikotin harus dicantumkan pada sisi kecil dari setiap kemasan rokok;
- Setiap kemasan rokok harus mencantumkan peringatan kesehatan pada sisi besar (depan/belakang);
- Iklan rokok tidak boleh menggambarkan rokok atau orang yang sedang merokok atau mengarah pada orang yang sedang merokok;
- Iklan rokok harus mencantumkan peringatan kesehatan yang mudah terbaca dan dalam ukuran yang proporsional disesuaikan dengan ukuran iklan tersebut;
- Dilarang melakukan promosi dengan memberikan secara cuma-cuma rokok maupun produk lainnya yang mencantumkan merek dagang tersebut;

---

<sup>81</sup> Oke F. Supit, *Mengapa Iklan Rokok Dibiarkan Melanggar Aturan*, Jawa Pos, 23 Januari 2001.

- Dilarang beriklan maupun mempromosikan produk rokok pada angkutan umum, sekolah, klinik dan rumah sakit, serta tempat beribadah;
- Pelanggar akan dikenakan sanksi hukum maksimum lima (5) tahun penjara dan atau dikenakan denda sebesar satu juta rupiah.

Dari ketentuan pokok pengamanan rokok bagi kesehatan, maka jelas apabila ada yang menyimpang dari ketentuan pokok tersebut adalah telah melanggar ketentuan yang ada.

Namun seperti telah dikenukan dimuka, meskipun sudah ada peraturan masih juga tetap dilanggar, bahkan dalam faktanya selain menerjang batas jam tayang juga iklan-iklan yang mempromosikan produk rokok dengan cara transparan iklan orang yang sedang merokok. Dari segi jam tayang iklan, di mana aturannya iklan rokok hanya boleh dipasang setelah pukul 21.30 banyak pula dilangkahi. Alasannya pemutaran iklan di bawah pukul 21.30 dilakukan karena berkaitan dengan acara yang disponsornya. Pertandingan tinju kelas dunia yang disiarkan pada hari Minggu siang, umumnya disponsori produsen rokok.

Berbagai pelanggaran tersebut, tidak lepas karena adanya persaingan di produsen rokok begitu sempit. Pertempuran ini tidak hanya terjadi antara sesama produsen lokal yang menjagokan *mild* dan kretek, tetapi juga antara produsen lokal dengan PMA yang

meluncurkan merek Lucky Strike, Marlboro, Commodore, Salem, dan Ardath. Bahkan demi kepentingan produsen lokal, mereka membentuk konsorsium untuk menyewa satu perusahaan public relations dengan tujuan menjalankan strategi mengalahkan kepentingan produsen rokok putih di tanah air.

Sementara itu, produsen lokal tidak menutup mata terhadap aturan pemerintah yang mengharuskan memproduksi rendah tar dan nikotin. Bentuknya adalah dengan bermain-main di jenis mild dan putih. Bentoel kini termasuk yang cukup gencar bermain di mild, dengan mengeluarkan dua jenis yaitu Star Mild dan Bentoel Mild. Kedua jenis rokok itu diposisikan untuk meraih anak-anak muda, eksekutif muda dan anak gaul. Wisnilak juga menembak pasar mild dengan memproduksi Wisnilak Light. Djarum dengan meluncurkan rasa mild dengan merek LA Light.

Produsen yang cukup agresif dan siap bermain di rokok rendah tar dan nikotin tidak lain adalah PT. HM Sampoerna. Setelah sukses dengan Sampoerna Mild juga masuk ke rokok putih dengan merek Millenium. Sebagai pelopor di rokok mild, Sampoerna sulit dikalahkan. Hingga kini Sampoerna masih menguasai pangsa rokok mild di tanah air. Dan bagi pesaingnya, juga tidak mudah untuk menggusur Sampoerna Mild apalagi Sampoerna sangat gencar melakukan iklan di televisi. Sebagai contoh Sampoerna telah membuat



iklan rokok dengan bentuk animasi yang menggugah nurani anak kecil untuk menyenangi iklan tersebut.

Pelanggaran yang sangat mencolok pula, selain pelanggaran masalah penayangan iklan rokok di televisi, yang masih banyak ditemukan penayangan iklan rokok di pagi dan siang hari. Pelanggaran lainnya adalah dalam hal beriklan/berpromosi rokok yaitu dengan cara memberikan secara cuma-cuma contoh-contoh produk rokok. Hal ini selalu dilakukan oleh perusahaan setiap kali meluncurkan produk baru. Dan pemberian ini tidak pandang bulu, apakah diberikan kepada orang dewasa ataukah pada kalangan remaja (di bawah usia 17 tahun).

Namun dari peraturan perundangan yang sudah ada ternyata dalam prakteknya seolah-olah tidak dipedulikan oleh para pelaku periklanan atau dengan kata lain banyak kegiatan iklan/promosi di media elektronik televisi yang dilanggar oleh para pelaku periklanan. Semua perusahaan rokok sudah melanggar PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, termasuk penayangan di media elektronik di atas pukul 21.30 WIB. Kegiatan hal tersebut jelas merupakan bentuk pelanggaran yang harus dituntut.

Pemerintah kurang serius melaksanakan Peraturan Pemerintah (PP) No. 38/2000. Padahal di dalam PP itu pemerintah melakukan pembatasan dan rambu-rambu iklan rokok. Dilarang mengiklankan rokok yang sifatnya merangsang, menyarankan orang

untuk merokok dan memperagakan orang merokok. Alasan pemerintah tutup mata terhadap berbagai pelaku beriklan rokok, tidak lain dikarenakan masalah filus. Cukai yang disedot setiap tahun menjadi salah satu sumber pendapatan pemerintah yang cukup gemuk. Dan tentunya amat menolong untuk mempertebal APBN. Selama tahun 2000 saja, cukai rokok menyedot tidak kurang dari 10,1 triliun, dan tahun 2001 ditargetkan pemerintah akan menerima 17 triliun rupiah. Melihat besarnya sumbangan dari industri rokok ini, tak pelak lagi pemerintah pun seperti menjadi pelindung dan longgar terhadap aturan-aturan yang dilanggarnya.

Bukti lain betapa pemerintah mengalah terhadap kemauan produsen rokok adalah ditanggungkannya pelaksanaan PP No. 81 /1999 yang harusnya berlaku tahun 2001, ditunda hingga tujuh (7) sampai sepuluh (10) tahun mendatang. PP tersebut mengharuskan rokok yang beredar di tanah air harus mengandung tar di bawah 20 mg dan nikotin 1,5 mg. Sedangkan produsen rokok nasional masih banyak yang memproduksi rokok kretek dengan tar dan nikotin di atas ketentuan. Rata-rata kandungan tar dan nikotin rokok di Indonesia adalah 50 mg atau tertinggi di dunia. Di Singapura saja hanya memperbolehkan rokok dijual di sana dengan kandungan tar 15 mg dan nikotin 1,3 mg.

Padahal dalam setiap batang rokok terkandung sekitar 4000 janis zat kimia, seperti tar, karbonmonooksida (CO), dan nikotin. Tar

mengandung bahan kimia beracun yang dapat merusak sel paru-paru dan menyebabkan kanker. Sementara CO merupakan gas beracun yang dapat mengakibatkan berkurangnya kemampuan darah membawa oksigen. Nikotin merupakan salah satu jenis zat perangsang yang merusak jantung dan sirkulasi darah dan berhentinya suplai oksigen juga menyebabkan terjadinya penyakit seperti impotensi serta gangguan jantung. Nikotin juga membuat pemakainya kecanduan. Racun rokok itu pun dapat meracuni seluruh organ tubuh dari kepala hingga kaki. Lagi pula akibat buruk dari merokok bukan hanya diderita oleh perokok aktif, karena sebagai perokok pasif pun (orang yang berada disekitar perokok) dapat terkena dampaknya. Untuk itu diperlukan udara yang bersih dari mengepulnya asap rokok. Walaupun merokok merupakan hak asasi manusia, akan tetapi yang bukan perokok pun mempunyai hak untuk mendapatkan udara dan lingkungan yang bersih dari asap rokok. Sehingga alangkah baiknya apabila tidak ada alasan lagi untuk tidak meninggalkan kebiasaan merokok.

Bukti yang lain pemerintah merevisi PP No.81/1999 adalah ketentuan iklan rokok yang tadinya mengenai iklan rokok di televisi 100% dilarang, akhirnya pemerintah merevisi Peraturan Pemerintah tersebut dengan mengeluarkan PP No. 38/2000 yang kemudian melonggarkan masalah iklan rokok diperbolehkan kembali dengan ketentuan batasan jam tayang antara pukul 21.30-05.00 waktu setempat.

Pemerintah mengalah terhadap tekanan produsen rokok mengenai perubahan Peraturan Pemerintah tersebut, akhirnya kepentingan masyarakat banyak dikalahkan oleh kepentingan produsen rokok. Dan pemerintah berkesan menjadi seperti anak manis dihadapan produsen rokok, alasannya karena industri rokok melibatkan jutaan pekerja dan petani serta memberikan kontribusi yang nyata terhadap sektor olah raga. Tidak disadari akhirnya kelemahan pemerintah akan menjadi bumerang sendiri di dalam upaya menegakkan law enforcement. Aparat hukum membiarkan para pelanggar hukum melenggang begitu saja menjalankan bisnis di tanah air adalah menunjukkan adanya ketidakpastian hukum.

Mestinya, pemerintah perlu melaksanakan PP No. 38/2000 agar tingkat kerusakan di masyarakat tidak kian meningkat. Departemen Kesehatan sebagai instansi yang mengawasi pabrik rokok juga harus bekerja secara optimal, seperti halnya Ditjen Bea Cukai yang mengawasi penempelan pita cukai dari Departemen Keuangan. Saat ini pun masih terlihat banyak pabrik rokok yang tidak mencantumkan kandungan tar dan nikotin, seperti layaknya rokok putih atau produk rokok dari negara maju lainnya yang sudah taat asas.

Sebetulnya masalah periklanan sudah diatur sebelum Undang-Undang Perlindungan Konsumen itu lahir, masyarakat periklanan di Indonesia sudah memainkan peran yang maju dengan

melahirkan kesepakatan dan ikrar dalam membina dan memajukan industri periklanan dengan cara membuat aturan sendiri (*self regulation*). Semangat *self regulation* yang sudah dibuat bersama oleh para asosiasi yang berhubungan dengan periklanan dan pemerintah tanggal 19 Agustus 1996 yang dituangkan dan ditandatangani bersama dengan nama Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia Yang Disempurnakan dijadikan acuan dasar.

Untuk memahami dengan seksama bagaimana Komisi Periklanan Indonesia (KPI) memainkan peran dan melaksanakan Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI), maka ada 5 (lima) asas yang dikenal dalam pengawasan TKTCPI, yaitu :<sup>82</sup>

1. Pengertian TKTCPI harus ditafsirkan baik dalam kerangka isi, maupun dalam kaitan dengan semangat dan jiwanya;
2. Pelaksanaan TKTCPI dilakukan oleh setiap pelaku periklanan nasional, baik sebagai perorangan maupun sebagai organisasi atau badan usaha;
3. Penegakan TKTCPI dilakukan oleh setiap komponen periklanan nasional, yaitu para Asosiasi Pengiklan, Perusahaan Periklanan, Media serta yang menghimpun berbagai industri dan jasa penunjang periklanan lainnya;

---

<sup>82</sup> RTS Masli, *Position Paper Industri Periklanan Terhadap UUPK*, Lokakarya Peran Aktif Media massa dalam Penyebarluasan Informasi Bahaya Merokok Untuk Melindungi Perokok Pasif, Gedung Rajawali Nusindo Indonesia, Jakarta, 23 Mei 2001.

melahirkan kesepakatan dan ikrar dalam membina dan memajukan industri periklanan dengan cara membuat aturan sendiri (*self regulation*). Semangat *self regulation* yang sudah dibuat bersama oleh para asosiasi yang berhubungan dengan periklanan dan pemerintah tanggal 19 Agustus 1996 yang dituangkan dan ditandatangani bersama dengan nama Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia Yang Disempurnakan dijadikan acuan dasar.

Untuk memahami dengan seksama bagaimana Komisi Periklanan Indonesia (KPI) memainkan peran dan melaksanakan Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI), maka ada 5 (lima) asas yang dikenal dalam pengawasan TKTCPI, yaitu :<sup>82</sup>

1. Pengertian TKTCPI harus ditafsirkan baik dalam kerangka isi, maupun dalam kaitan dengan semangat dan jiwanya;
2. Pelaksanaan TKTCPI dilakukan oleh setiap pelaku periklanan nasional, baik sebagai perorangan maupun sebagai organisasi atau badan usaha;
3. Penegakan TKTCPI dilakukan oleh setiap komponen periklanan nasional, yaitu para Asosiasi Pengiklan, Perusahaan Periklanan, Media serta yang menghimpun berbagai industri dan jasa penunjang periklanan lainnya;

---

<sup>82</sup> RTS Masli, *Position Paper Industri Periklanan Terhadap UUPK*, Lokakarya Peran Aktif Media massa dalam Penyebarluasan Informasi Bahaya Merokok Untuk Melindungi Perokok Pasif, Gedung Rajawali Nusindo Indonesia, Jakarta, 23 Mei 2001.

4. Pengawasan TKTCPI dilakukan oleh Komisi Periklanan Indonesia;
5. TKTCPI tidak bertentangan dengan kode etik masing-masing asosiasi atau serikat dari komponen periklanan nasional.

Dalam hal penerapan pengawasan, ada 8 (delapan) aturan yang dipakai, yakni :

1. Asosiasi komponen periklanan nasional, wajib menegur anggotanya yang terbukti melanggar TKTCPI;
2. Asosiasi dapat langsung menjatuhkan sanksi bagi anggotanya yang dianggap melanggar TKTCPI;
3. Asosiasi komponen periklanan nasional dapat meminta campur tangan KPI untuk menyelesaikan pelanggaran TKTCPI yang dilakukan oleh anggotanya;
4. KPI dapat mengubah bentuk atau bobot sanksi yang akan dijatuhkan oleh asosiasi komponen periklanan nasional terhadap anggotanya
5. KPI dapat menjadi penengah dalam hal terjadi perselisihan mengenai TKTCPI antara para anggota dari asosiasi berbeda, ataupun antara para asosiasi itu sendiri;
6. KPI atas permohonan salah satu anggota asosiasi komponen periklanan nasional, dapat memberikan pengesahan atas naskah atau materi iklan yang oleh salah satu pihak, diragukan keabsahannya dalam TKTCPI;

7. KPI dapat memberi rekomendasi tertentu kepada Dewan Pers, instansi pemerintah, ataupun lembaga-lembaga negara terkait mengenai pelaksanaan, penegakkan dan pengawasan TKTCPI;
8. KPI wajib secara berkala melakukan pembinaan ke dalam dan mengupayakan perbaikan demi terlaksananya TKTCPI.

Dengan demikian semakin jelas dan tegas bahwa bagi industri periklanan, yang lebih relevan dan mendesak adalah menegakkan Kode Etik Periklanan dan memegang teguh Prinsip Swakrama, atau mengatur diri sendiri.

Berhadapan dengan adanya ketidakefektifan suatu peraturan, tidak lain dikarenakan kurang optimalnya suatu pengawasan dan tidak sepenuhnya mengikuti aturan secara benar. Berhubungan dengan hal tersebut, senantiasa akan memberikan efeknya kepada masyarakat secara keseluruhan.

Kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Sering orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, walaupun sangat erat hubungannya namun tidak persis sama. Kedua unsur itu memang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan di dalam masyarakat.

*Krabbe* memberi ulasan bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri



manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.<sup>83</sup>

Definisi *Krabbe* sudah cukup menjelaskan apa yang dimaksud kesadaran hukum. Pengertian itu akan lebih lengkap lagi jika ditambahkan unsur nilai-nilai masyarakat tentang fungsi apa yang hendaknya dijalankan oleh hukum dalam masyarakat, seperti yang dikemukakan oleh *Paul Scholten*, yaitu kesadaran hukum yang dimiliki warga masyarakat belum menjamin bahwa warga masyarakat tersebut akan menaati suatu peraturan hukum atau perundang-undangan.<sup>84</sup>

Ketaatan hukum sendiri dapat dibedakan kualitasnya dalam tiga jenis, seperti yang dikemukakan oleh *H.C. Kelman*<sup>85</sup> :

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi;
2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak;
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.

---

<sup>83</sup> Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PT.Yarsif Watampone, Jakarta, 1998, h. 192.

<sup>84</sup> *I. b. i. d.*, h. 192.

<sup>85</sup> *I. b. I. d.*, h. 193.

Mengetahui adanya tiga jenis ketaatan, maka tidak dapat hanya sekedar menggunakan ukuran ditaatinya suatu aturan atau undang-undang sebagai bukti efektifnya suatu aturan atau perundang-undangan, namun paling tidak juga harus ada perbedaan kualitas keefektifan suatu aturan atau perundang-undangan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat *compliance* atau *identification* saja, berarti kualitas keefektifan aturan atau undang-undang itu masih rendah, sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu aturan dan undang-undang dengan ketaatan yang bersifat *internalization*, maka semakin tinggi kualitas efektivitas aturan atau undang-undang itu.

Demikian pula untuk dapat mengikuti bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses, maka *Lawrence M. Friedman* dalam *Legal Culture and Social Development* membagi menjadi tiga (3) komponen :<sup>86</sup>

1. Komponen yang bersifat struktural. Adalah suatu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen struktural dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

---

<sup>86</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980. H. 84.

2. Komponen yang bersifat Kultural. Komponen terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta menentukan tempat sistem hukum itu di tengah-tengah kultur bangsa sebagai keseluruhan. Dengan adanya kultur hukum ini, maka nilai-nilai dan sikap-sikap sosial akan dapat mengisi kekurangan-kekurangan yang dibutuhkan untuk dapat menjelaskan penggunaan, ketidakpenggunaan, kesalahpenggunaan dan penyalahgunaan proses hukum serta sistem hukum.
3. Komponen yang bersifat Substantip. Dalam pengertian ini dimasukkan norma-norma hukum itu sendiri, baik berupa peraturan-peraturan, dotrin-doktrin, keputusan-keputusan, sejauh semuanya ini digunakan, baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur. Komponen substantip ini tidak terikat kepada formalitas tertentu, seperti apakah hal tersebut berbentuk undang ataukah kebiasaan yang belum mendapatkan pengakuan secara formal, yang dipentingkan adalah apakah digunakan di dalam masyarakat.

Ketiga unsur hukum tersebut dinamakan dengan sitem hukum. Konsep yang terpenting adalah kultur hukum, oleh karena hal tersebut merupakan kunci untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di antara sistem hukum yang satu dengan yang lainnya. Seperti dikatakan Lawrence M. Friedman dalam *Legal Culture*, "adalah unsur kultur hukum, yaitu seperangkat nilai-nilai dan sikap-sikap yang

berkaitan dengan hukum, yang akan menentukan kapan dan mengapa dan di mana rakyat itu datang kepada hukum atau pemerintah, atau menghindar dari keduanya.”<sup>87</sup>

Berpijak dari masalah kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan serta bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak terlepas adanya suatu kontrol sosial.

Kontrol sosial merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.<sup>88</sup>

Hukum merupakan kontrol sosial yang dilakukan oleh pemerintah, dengan kata lain kontrol sosial merupakan kehidupan normatif dari suatu negara beserta warga negaranya, misalnya perundang-undangan, penuntutan, pemberian ganti rugi.

Kontrol sosial dapat dikatakan sebagai tingkah laku yang menyimpang atau tingkah laku yang menyimpang merupakan tindakan yang tergantung pada kontrol sosial. Hal ini berarti kontrol sosial menentukan tingkah laku yang bagaimana yang merupakan tingkah laku yang menyimpang. Kontrol sosial itu memberikan penegasan dan respons terhadap tingkah laku yang menyimpang, selanjutnya

---

<sup>87</sup> Satjipto Rahardjo, Op Cit, 1980, h.86.

<sup>88</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984, h. 134.

menyebutkan satu persatu apa yang benar dan apa yang salah, apa yang seharusnya dilakukan, apa yang merupakan pelanggaran, kewajiban, abnormalitas ataupun pengrusakan.

Hukum merupakan kontrol sosial, demikian pula etiket, kebiasaan, etika, dan birokrasi. Kontrol sosial terdapat bilamana orang-orang terikat satu dengan yang lain secara sadar ataupun tidak sadar.

## BAB IV

### P E N U T U P

#### 4.1. KESIMPULAN.

Berdasarkan uraian-uraian di muka, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Iklan/promosi merupakan sosialisasi produk baru yang mempunyai peran vital untuk menentukan sukses atau tidaknya pemasaran produk. Selain daripada itu iklan juga dapat memberikan peranan penting demi hidup dan matinya sebuah media massa, dalam hal ini khususnya media massa elektronik, yaitu televisi swasta. Dalam kegiatan periklanan sebagai salah satu cara dari pemasaran, masalah iklan/promosi sebelum diberlakukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999, sudah diatur tersendiri antara lain di dalam kode etik periklanan, yaitu adanya Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) dan Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran. Dan khususnya untuk kegiatan iklan/promosi rokok telah diatur tersendiri di dalam Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Dengan banyaknya peraturan yang mengatur masalah iklan/promosi menunjukkan bahwa posisi konsumen selain untuk dilindungi juga

agar tidak selalu diposisikan menjadi konsumen yang lemah. Namun meskipun sudah ada rambu-rambu dan batasan-batasan dalam beriklan, masih banyak pelaku periklanan yang tidak mengindahkan peraturan tersebut.

Bukti dari tidaknya mengindahkan peraturan adalah, banyaknya kegiatan iklan/promosi rokok di televisi yang bermunculan telah melanggar ketentuan antara lain dengan menampilkan isi dan kemasan rokok, mengajak konsumen mengkonsumsi rokok, penayangan berulang-ulang pada saat *prime time*, pelanggaran jam tayang dari ketentuan harus ditayangkan dari pukul 21.30 – 05.00 waktu setempat dan tidak menyebutkan peringatan kesehatan. Padahal jelas-jelas dalam TKTCPI menyebutkan bahwa asas umum suatu iklan/promosi harus jujur, bertanggung jawab, tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku dan tidak boleh mempengaruhi atau merangsang orang untuk mulai merokok. Dari aspek pengawasan dan tindakan sanksi administrasi terhadap kesalahan pelaku periklanan pun sudah dinyatakan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktek dunia usaha. Dari banyaknya penyimpangan tersebut ada berbagai aspek yang mempunyai kepentingan terhadap hal tersebut, yaitu aspek hukum perdata yaitu dengan adanya tuntutan ganti kerugian,

sedangkan secara administrasi dengan dikenai denda dan aspek kepidanaan dengan dikenai hukuman kurungan atau penjara.

2. Pelaku periklanan antara lain terdiri dari pelaku usaha yaitu produsen rokok, pelaku usaha periklanan (biro iklan), dan media periklanan yaitu televisi swasta. Perusahaan periklanan dalam bekerjanya akan berusaha secara kreatif menterjemahkan inisiatif sebuah iklan dalam bahasa dan perilaku yang sangat menarik, melalui media elektronik televisi swasta iklan/promosi akan ditayangkan sebagai informasi produk bagi masyarakat konsumen. Sedangkan proses terjadinya perjanjian penayangan iklan di televisi berlaku *self regulation*, selanjutnya akan diterbitkan setelah ada Surat Tanda Lulus Sensor dari Badan Sensor Film (BSF).

Oleh TKTCPI, apabila ada pelanggaran terhadap iklan/promosi, pihak KPI (Komisi Periklanan Indonesia) akan menghimbau agar iklan tersebut diperbaiki atau tidak ditayangkan. Dari munculnya kasus klip iklan rokok Bentoel Mild yang bermasalah, pelanggaran jam tayang, tidak mencantumkan peringatan kesehatan dan pelanggaran lain seputar pembuatan iklan rokok, maka setelah dilalui dengan saling melimpahkan tanggung jawab berakhir dengan tanggung jawab harus ditanggung renteng oleh para pihak yang terkait dalam periklanan yaitu produsen rokok atau pemilik iklan rokok, biro iklan atau yang membuat iklan dan media televisi swasta, yaitu sebagai sarana untuk



menayangkan iklan rokok. Mengenai tanggung jawab dan ganti kerugian menurut UUPK ada dua (2) hal, yaitu kerugian sebagai sanksi administratif dan kerugian sebagai sanksi pidana.

3. Melihat kenyataan akan pelanggaran iklan/promosi rokok di media elektronik, yaitu televisi swasta, maka pihak Persatuan Perusahaan Periklanan dan Badan Pengawas Periklanan sudah turun tangan dengan mengirimkan surat teguran kepada perusahaan iklan anggotanya agar tidak memasang iklan di luar ketentuan. Akan tetapi dengan sangat arogan, iklan rokok masih saja dilanggar.

Akhirnya dengan banyaknya iklan rokok yang tidak diindahkan dan dilanggar, dan mengabaikan peraturan, khususnya PP No. 81 Tahun 1999 yang direvisi dengan PP No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, yang merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, maka Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sebagai lembaga swadaya masyarakat yang mewakili suara dari kepentingan konsumen bersama yayasan/lembaga lainnya yang peduli terhadap kesehatan yang tergabung menjadi Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok (TAGNPMM) telah melaksanakan hak *legal standing* atas kepentingan dan suara konsumen terhadap pelaku usaha dalam kegiatan periklanan, yaitu dengan telah melayangkan somasi.

Pihak-pihak yang tersomasi antara lain :

1. Pemred/Penanggungjawab Media Massa Cetak;
2. Pemred/Penanggungjawab Televisi Swasta;
3. Direktur Utama/Penanggungjawab Perusahaan Rokok;
4. Pemred/Penanggungjawab Siaran Radio, dan
5. Direktur Utama Penanggungjawab Biro iklan.

Dengan disomasinya pihak-pihak yang terkait, memang terlihat adanya perubahan pada kegiatan iklan di televisi, namun ada juga yang merespon somasi tersebut dengan setengah hati. Untuk itu TAGNPMM sudah memikirkan untuk melangkah lebih lanjut terhadap pihak-pihak mana saja yang akan dinaikkan peringkatnya menjadi tergugat di pengadilan. Sering dilanggarnya suatu peraturan, menunjukkan adanya ketidakefektifan peraturan tersebut. Hal tersebut dikarenakan dalam menanggapi peraturan tidak secara sungguh-sungguh. Untuk dapat mengikuti bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses ada tiga komponen yang perlu diperhatikan, yaitu pertama komponen struktural, kedua komponen kultural dan ketiga, komponen substantip. Komponen yang terpenting adalah kultur hukum, dikarenakan merupakan kunci untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di antara sistem hukum yang satu dengan yang lainnya. Dalam menentukan efektif tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat, yaitu dengan didasari

kesadaran hukum dan ketaatan hukum. Selain itu kontrol sosial sebagai tingkah laku yang menyimpang memberikan penegasan dan respons terhadap tingkah laku yang menyimpang itu dan selanjutnya menyebutkan satu persatu apa yang benar dan apa yang salah, serta apa yang seharusnya dilakukan, apa yang merupakan pelanggaran, kewajiban, abnormalitas ataupun pengrusakan.

#### 4.2. SARAN – SARAN.

Dari kesimpulan di muka dapat dikemukakan saran-saran, sebagai berikut :

1. Untuk mengantisipasi agar kegiatan iklan/promosi rokok di televisi lebih ketat lagi dalam hal pengawasan dan sanksi terhadap para pelanggar ketentuan peraturan, maka pihak yang mempunyai wewenang untuk mengawasi agar lebih optimal dalam bekerja.
2. Bagi media televisi swasta sebagai media iklan/promosi agar lebih selektif dalam menyetujui siaran iklan rokok, yang berkaitan bahwa dalam pembuatan iklan rokok ada rambu-rambu dan batasan-batasan serta larangan-larangan yang harus dilaksanakan. Karena hal ini berkaitan dengan kerugian terhadap konsumen.
3. Agar suatu peraturan tidak selalu dilanggar dan terkesan ambigu, perlu diadakan kampanye masalah penanggulangan merokok dan akibat dari bahayanya merokok.

4. Bagi para konsumen yang telah sadar akan hak-hak konsumen dan agar tidak selalu berada pada posisi yang lemah. Diharapkan para konsumen agar jeli terhadap setiap bidikan iklan di televisi, agar tidak tersesat dengan iming-iming iklan, dan bila perlu para konsumen agar jangan menikmati iklan rokok di televisi secara serius.

## DAFTAR SINGKATAN

AMLI	: Asosiasi Perusahaan Media Luar Ruang Indonesia
ASPINDO	: Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia
BME	: Badan Musyawarah Etika
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
CI	: Consumers International
FTC	: Federal Trade Commission
GBPI	: Gabungan Perusahaan Bioskop Indonesia
IDI	: Ikatan Dokter Indonesia
IOCU	: International Organization of Consumers Union
ISMKI	: Ikatan Senat Mahasiswa Kedokteran Indonesia
KPI	: Komisi Periklanan Indonesia
KUHD	: Kitan Undang-Undang Hukum Dagang
KUHPer	: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
LM3	: Lembaga Menanggulangi Masalah Merokok
LPKSM	: Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat
LSF	: Lembaga Sensor Film
PAM	: Perusahaan Air Minum
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PGRI	: Persatuan Guru Republik Indonesia
PLN	: Perusahaan Listrik Negara
PMA	: Penanaman Modal Asing
PM2	: Penanggulangan Masalah Merokok
POM	: Pengawas Obat dan Makanan
PP	: Peraturan Pemerintah
P3I	: Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia
PRSSNI	: Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia
RCTI	: Rajawali Citra Televisi Indonesia
SCTV	: Surya Citra Televisi Indonesia
SPSK	: Serikat Penerbit Surat Kabar
STLS	: Surat Tanda Lulus Sensor
TAGNPMM	: Tim Advokasi Gerakan Nasional Penanggulangan Masalah Merokok
TKTCPI	: Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia
TVRI	: Televisi Republik Indonesia
UU	: Undang-Undang
UUPK	: Undang-Undang Perlindungan Konsumen
WIT2	: Wanita Indonesia Tanpa Tembakau
YA2I	: Yayasan Asma Anak Indonesia

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku :

Ali, Achmad, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PT.Yarsif Watampone, Jakarta.

Badruzaman, Mariam Darus, 1981, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku, Hukum dan Keadilan*.

Bertens, K, 2000, *Pengantar Etika Bisnis*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Echols, John M dan Sadily, Hasan, 1986, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta.

Fuady, Munir, 1984, *Perlindungan Konsumen Dalam Berbagai Peraturan Dan Perundang-undangan dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta.

-----, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku Kedua*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.

Hartono, Sri Redjeki, 2000, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.

-----, 2000, *Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Era Perdagangan Bebas*, Mandar Maju, Bandung.

HR., Sugeng, 2000, *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen 1999 dan 2000 Dalam Rangkuman Pengetahuan Lengkap (RPUL)*, Aneka Ilmu, Semarang.

Head, John W., 1997, *Pengantar Umum Hukum Ekonomi, Edisi Bahasa Indonesia dan Inggris (Seri Dasar-Dasar Hukum Ekonomi 1)*, ELIPS, Jakarta.

Jefkins, Frank, 1994, *Advertising*, Pitman Publishing, London.

-----, 1997, *Periklanan (Edisi Ketiga)*, Penerbit Erlangga, Jakarta.

Kansil, C.S.T., 1979, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta.

Keraf, A., Sonny, 1998, *Etika Bisnis Tuntutan Dan Relevansinya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Mangkunegara, Prabu, A.A. Anwar, 1995, *Perilaku Konsumen*, Eresco.

Moekijat, 1980, *Kamus Management*, Penerbit Alumni, Bandung.

Nasution, AZ., 1995, *Penulisan Karya Ilmiah Tentang Perlindungan Konsumen Dan Peradilan Di Indonesia*, BPHN Depkeh, Jakarta.

-----, 1995, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

-----, 1998, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta.

-----, 1980-1981, *Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan Tentang Perlindungan Konsumen*, BPHN, Jakarta.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999, *Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan*, YLKI, Jakarta.

Rahardjo, Satjipto, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung.

-----, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.

Saefullah, 2000, *Tanggung Jawab Produsen (Product Liability) Dalam Era Perdagangan Bebas, Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.

Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta.

Shofi, Yusuf, 2000, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Soekanto, Soerjono, 1980, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Penerbit Rajawali, Jakarta.

-----, 1989, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Soekanto, Soerjono, Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta.

Soemitro, Ronny Hanitijo, 1983, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Penerbit Sinar Baru, Bandung.

-----, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sudaryatmo, 1986, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Susilo, K., Zumrotin, 1996, *Penyambung Lidah Konsumen*, YLKI dan Puspa Swara, Jakarta.

Swastha, Basu, 1999, *Azas-Azas Marketing*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

Syawali, Husni dan Sri Imaniyati, Neni, (Editor), 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.

Toffler, Alvin, 1988, *Gelombang Ketiga*, Pantja Simpati, Jakarta.

Violita, Sukma, 2000, Putusan No. 127/Pdt.G/2000.PN.Ska., Yayasan Kepedulian Untuk Konsumen Anak (KAKAK), Jakarta.

Widjaja, Gunawan, Ahmad Yani, 2001, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

YLKI, 1981, *Perlindungan Konsumen Indonesia*, Sumbangan Pikiran Tentang RUU Perlindungan Konsumen, Jakarta.

#### **B. Peraturan Perundangan :**

Undang-Undang No. 23 Tahun 1992, *Tentang Kesehatan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia Yang Disempurnakan, 1996.

Undang-Undang No. 24 Tahun 1997, *Tentang Penyiaran*, Sinar Grafika, Jakarta.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999, *Tentang Perlindungan Konsumen*, Panca Usaha, Jakarta.

Undang-Undang No. 40 Tahun 1999, *Tentang Pers dan Kode Etik Jurnalistik*, Media Pressindo, Yogyakarta.



Peraturan Pemerintah No. 81 Yang Dirubah Dengan PP No. 38 Tahun 2000,  
*Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan*, YLKI, Jakarta.

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD).

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer).

**C. Makalah :**

Abadi, Tulus, *Politik Pemberitaan Media Massa Dan Advokasi Bahaya Rokok*, Makalah Dalam Lokakarya Peran Aktif Media Massa Dalam Penanggulangan Masalah Rokok Untuk Melindungi Perokok Pasif, Badan POM, Jakarta, 23 Mei 2001.

-----, *Waspada Manipulasi Marketing Industri Rokok*, TAGNPMM, Jakarta, 30 Mei 2001.

As'ad, Mooh., *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia Yang Berkualitas*, Makalah Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan RI, Yogyakarta, 11-13 Desember 1991

Adhitama, Toeti, *Dampak Hiburan Dan Iklan TV Terhadap Kebudayaan*, Makalah Seminar Nasional Industri Televisi Dan Dampak Kebudayaan UNPAD, Bandung, 15 Juni 1996.

Brotosusilo, Agus, *Aspek-Aspek Perlindungan Terhadap Konsumen Dalam Sistem Hukum Di Indonesia*, Makalah Pada Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen Bagi Dosen Dan Praktisi, YLKI, Jakarta, 22 Oktober 1997.

Depari, Eduard, 1996, *Peranan Masyarakat Periklanan Dalam Perlindungan Konsumen*, Seminar Sikap Kritis Konsumen dan Iklan Kontroversial, YLKI, Jakarta.

Escom (Economic Issues Community), 2001, *Industri Rokok Tak Kenal Kompromi dengan Peraturan Pemerintah*, Jakarta, 8 Januari 2001.

Gunawan, Johannes, *Strategi Link And Match Dalam Pendidikan Konsumen Di Fakultas Hukum : Jawaban Akademik Globalisasi Perdagangan*, Makalah Pada Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen Bagi Dosen Dan Praktisi, YLKI, Jakarta, 22 Oktober 1997.

Laksono, R., Agung, *Televisi Sebagai Vaksin Kebudayaan*, Makalah Seminar Nasional Industri Televisi Dan Dampak Kebudayaan, UNPAD, Bandung, 15 Juni 1996.

Masli, RTS., 2001, *Position Paper Industri Periklanan Terhadap UUPK*, Lokakarya Peran Aktif Media Massa Dalam Penyebarluasan Informasi Bahaya Merokok Untuk Melindungi Perokok Pasif, Gedung Rajawali Nusindo Indonesia, Jakarta, 23 Mei 2001.

Manan, Bagir, *Prespektif Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, Makalah Seminar Perlindungan Konsumen Dalam Era Pasar Bebas Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 15 Maret 1997.

Nasikun, J., *Cara Yang Efektif Dalam Mewujudkan Kepedulian Terhadap Kepentingan Konsumen*, Makalah Dalam Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan RI, Yogyakarta, 11-13 Desember 1991.

Nasution, Az., 1995, *Kedudukan Hukum Konsumen Terhadap Dampak Iklan*, Makalah Pada Seminar Hukum Perlindungan Konsumen Bagi Konsumen Dari Dampak Iklan, Senat Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam As Syafi'iyah, Jakarta.

Oesman, Oetojo, *Aspek-Aspek Hukum Dalam Prospektif Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 11 April 1995.

Pangaribuan, M.P., *Akses Konsumen Terhadap Hukum Dan Keadilan Tinjauan Praktik Penanganan Perkara Konsumen*, Makalah Pada Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen Bagi Dosen Dan Praktisi, YLKI, Jakarta, 22 Oktober 1997.

Sampurno, *Peran Aktif Media Massa Dalam Penanggulangan Masalah Rokok Untuk Melindungi Rokok Pasif*, Diselenggarakan oleh Badan POM, Jakarta, 23 Mei 2001.

Subagio, M., *Kwalitas Pelayanan*, Makalah Pada Pekan Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 11 April 1995.

Suharno, *Sistem Pengawasan Barang Dan Jasa Dalam Rangka Perlindungan Konsumen*, Senat Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, 11 April 1995.

S., Suharno, T., *Aspek Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Internasional*, Makalah Seminar Perlindungan Konsumen Dalam Era Pasar Bebas, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 15 Maret 1997.

Sukmaningsih, Indah, *Dimensi Pelayanan Publik Dalam Masalah Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Makalah Pada Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen Bagi Dosen Dan Praktisi, YLKI, Jakarta, 22 Oktober 1997.

Wisana, I Dewa Gede Karma, Adioetomo Sri Martiningsih, *Aspek Ekonomi Rokok Terhadap Kesejahteraan Masyarakat*, Makalah Dalam Lokakarya Peran Aktif Media Massa Dalam Penanggulangan Masalah Rokok Untuk Melindungi Perokok Pasif, Jakarta, 23 Mei 2001.

Zumrotin, *Problematisasi Perlindungan Konsumen Di Indonesia, Sekarang Dan Yang Akan Datang*, Makalah Seminar Nasional Perlindungan Konsumen Dalam Era Pasar Bebas, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 15 Maret 1997.

#### **D. Majalah Dan Surat Kabar.**

Analisa, *Pemerintah Kurang Serius Laksanakan PP Mo. 38/2000*, 13 Januari 2001.

Astaga.com, *Perusahaan Rokok Langgar Peraturan*, 11 Januari 2001.

Bisnis Indonesia, *Soal Larangan Iklan Susu Dan Rokok*, 27 Pebruari 2000.

-----, *LSF Sesali Biro Iklan*, 19 April 2000.

-----, *Kini Lebih Hati-Hati Dalam Beriklan*, 9 Nopember 2000.

-----, *Industri Rokok Kretek Butuh Kompromi Politik*, 20 September 2001.

Detik.com., *Pemerintah Tak Konsisten Lindungi Masyarakat Dari Bahaya Rokok*, 11 Januari 2001.

Gatra No. 10, *Tulus Menohok Rokok*, 27 Januari 2001.

Harian Neraca, *Sulit Terapkan PP No. 81/1999 dan PP No. 38/2000*, 12 Januari 2001

Info Bisnis No. 88, *Sampoerna Pelanggar Iklan Rokok*, Januari 2001.

Jawa Pos, *Mengapa Iklan Rokok Dibiarkan Melanggar Perarturan ? Jago Kandang Tak Tersentuh Hukum*, 23 Januari 2001.

-----, *Pelanggar Terbanyak TV Swasta*, 23 Januari 2001.

- Jawa Pos, *Iklan Rokok Banyak Melanggar Aturan*, 24 Pebruari 2001.
- Jurnal Indonesia, *Semua Perusahaan Rokok Langgar PP No. 38/2000*, 12 Januari 2001.
- Kapital No.5, *Terus Menerjang Berbagai Aturan*, 24-30 Januari 2001.
- Kompas, *Konsumen Memang Kekuatan*, 15 Maret 1999.
- , *Iklan Rokok Di Media Cetak 57 Persen Langgar Ketentuan*, 27 Mei 2000.
- , *Peraturan Larangan Merokok Di Tempat Umum Harus Ditegakkan*, 29 Januari 2001.
- , *Iklan Rokok Banyak Melanggar*, 23 Pebruari 2001.
- , *Disomasi, Produsen Rokok, Biro Iklan, dan Media Massa*, 23 Maret 2001.
- , *Somasi Kepada Pelaku Usaha Pelanggar Iklan Rokok*, 25 Maret 2001.
- , *Bukan Lagi Mitos Merokok Pasif Mematikan*, 7 April 2001.
- , *Kawasan Tanpa Rokok Perlu Dikampanyekan*, 26 Mei 2001.
- , *Pemerintah Belum Mampu Tegakkan PP Bebas Rokok*, 1 Juni 2001.
- Kontan, *Rubrik Hukum*, 26 Maret 2001.
- Media Indonesia, *Iklan Merangsang Konsumerisme ?*, 15 Januari 2000.
- , *Cerita Tentang Promosi*, 9 Mei 2000.
- , *Bebaskan Televisi Dan Film Dari Rokok*, 31 Mei 2000.
- , *Pemberlakuan PP 81/1999 Ditunda Sepuluh Tahun*, 23 September 2000.
- , *Rambu Iklan Rokok Banyak Dilanggar*, 12 Desember 2000.
- , *Tinjau Kembali Aturan Hukum Mengenai Rokok*, 29 Januari 2001.
- , *Hati-Hati Mengiklankan Rokok, Pembatasan Turunkan Belanja Iklan*, 25 Pebruari 2001.
- , *Iklan Rokok Terasa Mahal Pembatasan Jam Tayang Belum Pengaruhi Pemasaran*, 18 Maret 2001.
- , *11 Merek Rokok Mendapat Teguran Dari BPOM*, 14 April 2001.
- , *Merokok Identik Gaya Hidup Iklan Rokok Tampil Seragam*, 13 Mei 2001.
- , *Ada 4000 Zat Organik Rokok Bersifat Racun*, 30 Mei 2001.
- , *Pemberlakuan PP 81/1999 Ditunda Sepuluh Tahun*, 23 September 2000.
- , *Pemerintah Tak Tegas Amankan Rokok*, 12 Januari 2001.
- Pikiran Rakyat, *Pemerintah Kurang Serius Melaksanakan PP 38/2000*, 13 Januari 2001.
- Republika, *Harus Direvisi Iklan Porno di TV*, 4 April 2000.
- , *P3I Bahas Iklan Bermasalah*, 11 April 2000.
- , *LSF Serius Tanggapi Iklan 'Bentoel Mild'*, 17 April 2000.
- , *Iklan Bentoel Mild Langgar Aturan*, 18 April 2000.
- , *Masih Banyak Klip Iklan Bermasalah*, 19 April 2000.

Republika, *Stasiun TV Sebaiknya Seleksi Materi Iklan*, 28 April 2000.

-----, *Terhadap Kualitas Materi Iklan Biro Iklan Harus Bertanggung Jawab*, 3 Mei 2000.

-----, *Pemerintah Tak Berdaya Hadapi Produsen Rokok*, 12 Januari 2001.

-----, *YLKI Akan Somasi Pelaku Usaha Rokok*, 24 Pebruari 2001.

Satunet.com, *YLKI : HM Sampoerna Pelanggar Iklan Rokok Terbesar*, 11 Januari 2001.

Suara Pembaharuan, *Perlu Keberanian Nasional Untuk Larang Iklan Rokok*, 27 Mei 2000.

-----, *Aturan Tentang Rokok Masih Lunak*, 17 Januari 2001.

Tempo (Koran), *Orangtua Perokok Bebal*, 1 Juni 2001.

Warta Ekonomi No. 08, *Pro Kontra PP No. 38/2000*, 26 Pebruari 2001.

Warta Kota, *UUPK Cemaskan Perusahaan Iklan*, 28 April 2000.

-----, *Konsumsi Rokok Sudah Merajalela*, 12 Januari 2001.

-----, *40 Iklan Rokok Menyebabkan YLKI Bisa Lakukan Class Action*, 12 Januari 2001.

-----, *DPR : Pemerintah Perlu Perketat Lagi Iklan Rokok*, 11 Desember 2001.

-----, *Kode Etik Tak Cukup Tangani Iklan Di Televisi*, 22 Desember 2001.

Warta Konsumen No. 03, *Ketika Konsumen Menggugat Iklan*, Bulan Maret 1993.

-----, *No. 04, Iklan Yang Tak Mendidik*, Bulan April 1994.

-----, *No. 01, Iklan Kiat dan Etika Beriklan*, Bulan Januari 1996.

-----, *No. 07, Iklan Rokok Kian Membakar*, Bulan Juli 1999.

-----, *No. 05, Jangan Anggap Enteng Iklan Rokok*, Bulan Mei 2000.

-----, *No. 10, Promosi Rokok Pall Mall Kena Somasi*, Bulan Oktober 2000.

-----, *No. 01, Negatif, Respon Pasca Somasi*, Bulan Januari 2002.

-----, *No. 02, Stop Iklan Rokok Dengan Animasi Film Kartun*, Bulan Pebruari 2002.

-----, *No. 04, Di Malaysia Merokok Haram Hukumnya*, Bulan April 2002.